



CAPÍTULO 3

LA EDUCACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y AFRODESCENDIENTES EN LOS MARCOS NORMATIVOS NACIONALES, REGIONALES E INTERNACIONALES



CAPÍTULO 3

LA EDUCACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y AFRODESCENDIENTES EN LOS MARCOS NORMATIVOS NACIONALES, REGIONALES E INTERNACIONALES

El 10 de diciembre de 1948, los representantes de los 58 países que entonces eran Estados Miembros de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas aprobaron, con 48 votos a favor, ocho abstenciones y dos ausencias, la Declaración Universal de los Derechos del Hombre. Tras este acto histórico, la Asamblea pidió a todos los países Miembros que publicaran el texto de la Declaración y que este fuera “distribuido, expuesto, leído y comentado en las escuelas y otros establecimientos de enseñanza, sin distinción fundada en la condición política de los países o de los territorios”.

A partir de ese momento, tuvo lugar una compleja tarea de construcción de un conjunto de dispositivos institucionales y normativos orientados a lograr que los derechos enunciados en la Declaración no fueran una mera aspiración sino que, por el contrario, fueran exigibles y efectivamente disfrutados por todas las personas. Desde entonces, el compromiso se fue instalando en el campo del Derecho y la Declaración Universal de Derechos Humanos inspiró más de 80 declaraciones y tratados internacionales, un gran número de convenciones regionales, proyectos de leyes nacionales de derechos humanos y disposiciones constitucionales que, en conjunto, constituyen un amplio sistema jurídicamente vinculante para la promoción y la protección de los derechos de hombres y mujeres.

El derecho internacional establece las obligaciones que deben cumplir los Estados. Al ratificar tratados internacionales, los Estados asumen deberes y obligaciones en virtud del derecho internacional, y se comprometen a respetar, proteger y promover los derechos de los ciudadanos. La obligación de respetar implica que los Estados deben abstenerse de restringir los derechos humanos o de interferir en su realización. La obligación de proteger exige que los Estados garanticen el cuidado de las personas o de grupos de personas de todo tipo de vulneración o violación de los derechos humanos. La obligación de promover, por otra parte, significa que los Estados deben adoptar medidas positivas que propicien la realización de los derechos humanos básicos. A través de la ratificación de los tratados internacionales de derechos humanos, los gobiernos se comprometen a poner en práctica medidas y leyes nacionales compatibles con los deberes y obligaciones que esos tratados establecen. En consecuencia, el sistema jurídico interno de cada país proporciona la principal protección jurídica de los derechos humanos garantizados por el derecho internacional.¹

Cuando se analiza la situación educativa de los pueblos indígenas y afrodescendientes, la reflexión no solo debe dar cuenta de la relación que ellos tienen con el sistema educativo, o de sus logros y desafíos respecto de la educación y el acceso al conocimiento, sino que también es fundamental reconocer los avances que han hecho los Estados por hacer efectivas las obligaciones asumidas mediante la participación o ratificación de los diferentes documentos, cumbres y pactos. Por un lado, es fundamental observar el grado de adhesión y de incorporación efectiva de parte de los países –mediante la traducción en normas y políticas específicas– de todos aquellos

1. Para más detalles sobre la Declaración, véase: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>

compromisos que son asumidos en torno al derecho a la educación, pues estos los constituyen en garantes colectivos y los obligan nacional e internacionalmente. Pero, además, es necesario tener en cuenta, tal como se destacó en el primer capítulo de este informe, que al ser la historia de los pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina una experiencia signada por la discriminación y la falta de reconocimiento, no solo es necesario observar el grado de avance en las acciones orientadas a garantizar el derecho a la educación, sino también cuáles han sido los esfuerzos realizados por hacer efectivos los múltiples compromisos asumidos contra toda forma de discriminación.

Teniendo en cuenta estas preocupaciones, el presente capítulo desarrolla un doble propósito: por un lado, dar cuenta de cuáles son los principales instrumentos del derecho internacional que conforman el andamiaje de respeto, protección y promoción del derecho a la educación y a la no discriminación a lo largo de toda la región. Por otro lado, mostrar cuál es el grado de avance de los diferentes Estados de América Latina en la adecuación de su normativa a los lineamientos del derecho internacional y a los compromisos que se han asumido.

1. EDUCACIÓN Y NO DISCRIMINACIÓN EN EL DERECHO INTERNACIONAL

La Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) es el primer instrumento que reconoce a la educación como un derecho de todas las personas. Allí se señala que: “Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la educación elemental y fundamental. La educación elemental será obligatoria. La educación técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a la educación superior será igual para todos, en función de los méritos respectivos...” (DUDH, art. 26, párrafo 1). Luego, en el artículo siguiente, afirma que: “Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad...” (DUDH, art. 27, párrafo 1).

La Declaración establece enfáticamente el principio de igualdad y no discriminación en el ejercicio de los derechos humanos al señalar que: “Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición...” (DUDH, art. 2) y estos derechos se ejercerán sobre la base del principio de igualdad “todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación” (DUDH, art. 7).

Posteriormente, los pactos y tratados internacionales específicos de derechos sociales han incluido la garantía del derecho a la educación, el que, al igual que todos los derechos humanos, debe ser ejercido sin discriminación alguna y bajo garantías de igualdad, al tiempo que se les incorpora el principio de gratuidad. De este modo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) –que fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966 y entró en vigor el 3 de enero de 1976– afirma que “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Conviene en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y de su dignidad y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las liberta-

des fundamentales. Conviene asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales, étnicos o religiosos...” (PIDESC, art. 13, párrafo 1). Luego, en el siguiente párrafo, se establece que para alcanzar el ejercicio del derecho a la educación, el acceso debe ser gratuito para todos y todas, comenzando por la educación primaria y luego ampliando paulatinamente hacia todos los niveles de la enseñanza.

En igual sentido, el Comité del PIDESC –que es el órgano de las Naciones Unidas encargado de velar por el cumplimiento del Pacto– ha señalado enfáticamente en su Observación General N° 13, referida al derecho a la educación, un principio general que debe extenderse sobre la totalidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Dice esta Observación: “... la prohibición de discriminación no está supeditada ni a una implementación gradual ni a la disponibilidad de recursos y se aplica plena e inmediatamente a todos los aspectos de la educación y abarca todos los motivos de discriminación rechazados internacionalmente” (Comité del PIDESC, OG N° 13, punto 31). Luego en este documento se agrega que: “el principio de no discriminación, tal como figura en el párrafo 2 del artículo 2 del Pacto, es un principio absoluto y no admite excepción alguna, a menos que las distinciones se basen en criterios objetivos”.²

Claramente, las garantías en torno al derecho a la educación, gratuita y bajo el principio de igualdad y no discriminación, se encuentran estrictamente incorporadas entre las obligaciones de cumplimiento inmediato y no admiten excepción alguna por parte de los Estados. Esto implica que toda norma que establezca distinciones arbitrarias fundadas en categorías tales como sexo, raza, religión, idioma, opinión política o posición económica del individuo, debe interpretarse bajo los alcances descritos respecto de “las normas regresivas” en materia de derechos sociales. Es decir que toda ley, disposición o política de una naturaleza semejante se presume inválida y será el Estado quien deberá demostrar la necesidad y racionalidad de tal distinción. En el ámbito universal, otros instrumentos garantizan el derecho a la educación, entre ellos: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 18), la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 28 y 29), la Convención contra la Discriminación en la Esfera de la Educación (arts., 3, 4 y 5), y la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (art. 10).

En el ámbito del Sistema Interamericano, el instrumento más importante lo constituye la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que fue suscrita en noviembre de 1969, en San José de Costa Rica, y entró en vigencia el 18 de julio de 1978. En esta Convención, solo el artículo 26, de manera muy vaga, habla de la protección de los derechos económicos, sociales y culturales. Por otra parte, en su artículo 24, se establece que “todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley”.

Posteriormente, el Protocolo Adicional de la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), conocido como “Protocolo de San Salvador” (PSS), que se adopta en 1988 y entra en vigor en 1999, se constituye como el principal tratado de DESC del Sistema Interamericano. En este documento se considera específicamente el conjunto de derechos económicos, sociales y culturales, en consonancia con el PIDESC, y se reafirma su valor en relación

2. Observaciones Finales del Comité DESC al informe presentado por Japón (2001). Seguidamente, el Comité recomendó encarecidamente que el Estado Parte consolide su legislación sobre la no discriminación.

con los derechos a la educación y al trabajo, ya que en él se establece el mecanismo de peticiones individuales ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, a través de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y, también, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Esto significa que, en el caso de que un Estado haya cometido una violación al derecho a la educación o al trabajo y que esta violación sea directamente imputable a ese Estado parte del PSS, se aplica el sistema de peticiones individuales a ambas instancias, según proceda (PPS, art. 19, párrafo 8).

El Protocolo de San Salvador recoge además en su artículo 13 los mismos principios que el PIDESC, asumiendo que “Los Estados Partes en el presente Protocolo se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social” (PSS, art. 3).

Un conjunto de Convenciones suscritas posteriormente ratifican y fortalecen el compromiso con la erradicación de toda forma de discriminación. Entre ellas, cabe destacar la Convención interamericana para prevenir y sancionar la tortura –que se dicta en 1985 y entra en vigor en 1987– y dos importantes convenciones que los países de la región adoptan en 1994: la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, conocida como “Convención de Belem do Pará” (que entra en vigor en 1995) y la Convención Interamericana sobre desaparición forzada de personas (en vigor, desde 2001). A ellas también debe sumarse la Convención interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad, que fue adoptada en 1999 y puesta en vigor a partir de 2001.

En el caso específico de los tratados emanados desde las Naciones Unidas, se destaca la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General del 20 de noviembre de 1989, y que entra en vigor el 2 de septiembre de 1990, estableciendo que: “Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular: a) implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos; b) fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la enseñanza secundaria, incluida la enseñanza general y profesional, hacer que todos los niños dispongan de ella y tengan acceso a ella y adoptar medidas apropiadas tales como la implantación de la enseñanza gratuita y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad; c) hacer la enseñanza superior accesible a todos... d) hacer que todos los niños dispongan de información y orientación en cuestiones educacionales y profesionales... e) adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas...” (CDN, art. 28).

Merece ser destacado el reconocimiento que, en el artículo 17 de la CDN, se realiza respecto de la importancia del apoyo a la diversidad lingüística, en tanto este documento reconoce el papel que cumplen los medios de comunicación, al mismo tiempo que interpela a los Estados Partes a que alienten a los medios de comunicación “a que tengan particularmente en cuenta las necesidades lingüísticas del niño (...) indígena” (inc. d). En concordancia con esta idea, el artículo 29 señala que los Estados Partes deben promover una educación que prepare al niño “... para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena”. Este documento también establece que

la educación deberá estar encaminada a "... inculcar en el niño el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya" (art. 29, inc. c).

En el caso específico de los pueblos indígenas y afrodescendientes, la discusión acerca de la universalidad de los derechos humanos adquirió una centralidad sustantiva, dado que desde estos sectores se demanda una definición intercultural de los derechos. El vínculo entre cada derecho económico, social y cultural, y el principio de igualdad y no discriminación tiene su traducción jurídica, al establecerse su cumplimiento inmediato e inexcusable por parte de los Estados.

La Convención Internacional para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, del año 1969, ya había señalado que: "En conformidad con las obligaciones fundamentales estipuladas en el artículo 2 de la presente Convención, los Estados Partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico... El derecho a la educación y la formación profesional...". Pero un poco más adelante, en 1979, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), realiza un nuevo gran aporte, al constituirse como el primer instrumento en el que se subraya la inexistencia de neutralidad en las políticas públicas, y así lo hace al definir en su artículo primero qué se entiende por discriminación, en este caso, contra la mujer: "toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural, civil o en cualquier otra esfera" (CEDAW, art. 1).

Respecto de la imposibilidad de adquirir una posición neutral ante temas de discriminación, es interesante destacar que la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha manifestado expresamente, en diversas sentencias, que no existen políticas públicas neutrales, estableciendo que el artículo 24 de la Convención Americana, leído a la luz del deber de garantía de los Estados respecto de los derechos de la Convención, no solo exige no implementar políticas y medidas discriminatorias sino también "proteger frente a prácticas y conductas discriminatorias", que pudieran desplegar agentes públicos o actores no estatales. Este último punto extiende considerablemente las obligaciones de los Estados en relación con la tutela del principio de igualdad ante la ley, imponiendo un claro rumbo, que obliga a formular políticas preventivas, sobre todo frente a prácticas extendidas o situaciones estructurales de discriminación, incluso si estas provienen de particulares (Abramovich, 2006).

Para el caso de los pueblos indígenas, en particular, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido en su jurisprudencia algunos estándares protectivos de los derechos que les corresponden. En este sentido, no solo ha señalado la especial relación que los indígenas tienen con la tierra y el territorio, sino que también ha considerado especialmente el derecho a la consulta y a la participación, aportándoles un contenido específico a los derechos hasta ahora reconocidos en los instrumentos internacionales.

La Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes, que entró en vigor en 2008 y cuya aplicación está circunscrita a los 22 países que conforman la comunidad

LA SITUACIÓN EDUCATIVA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y AFRODESCENDIENTES

MIRNA CUNNINGHAM KAIN*

Los pueblos y las organizaciones indígenas y afrodescendientes de la región estamos promoviendo experiencias educativas, con ciertas características que las ubican entre las iniciativas estratégicas más prometedoras. Así, se busca ampliar la cobertura, reconocer y validar los conocimientos y saberes indígenas en los sistemas educativos nacionales y dar respuestas a las propuestas de autogobierno, autonomía y buen vivir que nuestros pueblos impulsan.

Sin duda, estas iniciativas representan una tendencia que permite romper con los enfoques de educación colonizadora y homogeneizante para nuestros pueblos, tan definidos y administrados desde afuera en el pasado. De igual manera, buscan responder a las brechas que se manifiestan en los indicadores de educación que aún persisten en nuestros países. En este sentido, la CEPAL nos ha recordado, sobre la base de los informes provenientes de diez países latinoamericanos, que las cifras de acceso y conclusión de la educación primaria muestran porcentajes de cobertura que marcan una importante brecha entre los niños y niñas indígenas respecto de los niños y niñas que no son indígenas.¹ El Banco Mundial también ha confirmado que, si bien ha aumentado la cobertura de la educación, todavía persisten problemas en la calidad educativa.²

En varias oportunidades he señalado que si bien la Educación Intercultural Bilingüe - EIB, vigente en muchos países de la región, representó un paso importante para ampliar la cobertura, también alcanzar mayores tasas de retención escolar representó ahorros sustanciales en el costo de la educación y en la permanencia escolar de la niñez indígena. Por otra parte, estas iniciativas se han implementado en los marcos curriculares nacionales y con personal docente local entrenado formalmente. Todo esto implica que este modelo organizativo formal, institucionalizado, “escolarizado” y bilingüe, dependiente de los ministerios de Educación, limitó la participación comunitaria y el nivel de apropiación de la dirigencia indígena. Estas inquietudes fueron abordadas en el 9° Congreso de EIB en Antigua, Guatemala, en 2010, donde se hizo un llamado al relanzamiento de la EIB, incorporando ajustes para hacerla más pertinente y mejorar su calidad. Desde este nuevo contexto, las iniciativas de educación indígena servirían para complementar el vacío que ha dejado una EIB insuficientemente aplicada.

* Médica, magíster en Salud Pública. Presidenta del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de la ONU. Coordinadora de la Cátedra Indígena Itinerante de la Universidad Indígena Intercultural.

El presente constituye un momento adecuado para promover iniciativas de educación indígena. La adopción de la Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas, en 2007, con un alto grado de consenso de los estados, estableció que dichos pueblos gozan no solo del derecho a un nivel de calidad educativa

1. CEPAL (2005), *Pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina y el Caribe: información sociodemográfica para políticas y programas*. Véase en: http://www.gobernabilidaddemocratica-pnud.org/archivos/ponencia_indigenas_educacion.pdf

2. Para más datos, puede consultarse: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTSPPAISES/LACINSPANISHEXT/0,,contentMDK:20505832%7EmenuPK:508626%7EpagePK:146736%7EpiPK:226340%7EtheSitePK:489669,00.html>

similar al del resto de la población sino que, además, pueden organizar y dirigir sus propios sistemas educativos. Este tema, por lo tanto, se suma a las recomendaciones que han hecho diferentes órganos de derechos humanos.

Las reformas constitucionales nacionales también representan una oportunidad, pues indican que el reconocimiento jurídico y político de la plurinacionalidad y la multiétnicidad están sentando las bases para construir nuevas relaciones de poder, que buscan superar las asimetrías sociales, políticas, económicas, culturales y espirituales, fomentando conocimientos y prácticas de enriquecimiento mutuo entre culturas y, principalmente, que buscan transformar la situación colonial para dar paso a un proyecto societal común.

En ese contexto, las propuestas de educación de los pueblos indígenas y de las comunidades afrodescendientes, que han surgido vinculadas con la aspiración colectiva de enfrentar condiciones de pobreza y marginación, ven a la educación como una herramienta para el autodesarrollo, que les permite potenciar sus conocimientos autóctonos y fortalecer sus propias instituciones. Actualmente existen experiencias en distintos niveles y modalidades de educación. Entre ellas, puedo señalar el Sistema Regional Autónomo de Educación, en Nicaragua; las escuelas articuladas con el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), en Colombia; la Tecnicatura de desarrollo local, en Argentina; la Red de Universidades Indígenas, en Nicaragua, Bolivia, Ecuador y Colombia; las universidades interculturales de Perú y México; y la Universidad Indígena Intercultural, promovida por el Fondo Indígena, con la Cátedra Indígena Intercultural como eje articulador.

Todas estas propuestas forman parte de procesos integrales de autogobierno y desarrollo, desde la cultura e identidad de los pueblos, y establecen espacios y procedimientos para la participación y el control social desde los pueblos indígenas y desde las comunidades afrodescendientes a lo largo de todo el proceso educativo. Uno de los componentes centrales es la formación docente, que prioriza espacios de afirmación cultural mediante relaciones horizontales con las y los comunitarios, haciendo de la práctica académica un espacio de interrelación de confianza y esperanza entre los titulares de derechos individuales y colectivos.

Sin duda, las experiencias de educación indígena y de afrodescendientes están aportando valiosos insumos para transformar las políticas públicas educativas de la región. Las y los estudiantes logran cambios personales respecto de su identidad individual y reafirman su identidad colectiva; aumentan su conciencia y sensibilidad sobre temas relacionados con las reivindicaciones de los derechos individuales y colectivos de sus pueblos de origen y recuperan sus filosofías ancestrales. Estas iniciativas también están permitiendo explorar metodologías para generar procesos de análisis y discusiones participativas, abiertas a todo tipo de opiniones y aportes.

Para concluir, me permito afirmar que el aporte principal de estos procesos es, más allá de todo lo descrito, contribuir a ampliar el enfoque educativo tradicional y academicista, explorando propuestas diferentes, basadas en las experiencias de las personas y los pueblos, en sus vivencias, luchas e historia. La meta última es desarrollar un análisis reflexivo, mediante el cual se busca descolonizar los conocimientos ofertados en los sistemas de educación, a través de la incorporación de enfoques de espiritualidad, ciudadanía, género, interculturalidad y diálogo intergeneracional.

iberoamericana de naciones, constituye un acuerdo de carácter vinculante. Entre algunos de los puntos relevantes, este instrumento –que incluye el compromiso de los Estados de implementar nacionalmente los derechos consagrados a la población iberoamericana de entre 15 y 24 años– establece el principio de no discriminación fundado en: “la raza, el color, el origen nacional, la pertenencia a una minoría nacional, étnica o cultural, el sexo, la orientación sexual, la lengua, la religión, las opiniones, la condición social, las aptitudes físicas, o la discapacidad, el lugar donde se vive, los recursos económicos o cualquier otra condición o circunstancia personal o social del joven que pudiese ser invocada para establecer discriminaciones que afecten la igualdad de derechos y las oportunidades al goce de los mismos” (art. 5), y en el artículo 14 establece que todo joven tiene derecho a tener su propia identidad: “... en atención a sus especificidades y características de sexo, nacionalidad, etnia, filiación, orientación sexual, creencia y cultura”, mientras obliga a los Estados Partes a promover el respeto de la identidad de los jóvenes, garantizar su libre expresión y velar por la erradicación de la discriminación. Esta Convención establece, en relación con el goce del derecho a la educación, que los Estados deben fomentar la práctica de valores, la interculturalidad, el respeto de las culturas étnicas y el acceso generalizado a las nuevas tecnologías, identificando la aceptación de la diversidad, la tolerancia y la equidad de género como aspectos claves para desarrollar entre los estudiantes (art. 22, inciso 4).

Recientemente, los Estados Miembros de la Comunidad Iberoamericana suscribieron la Declaración y el Programa de Acción de Mar del Plata, durante la celebración de la XX Cumbre Iberoamericana, cuyo lema fue “Educación para la inclusión social”, comprometiéndose a promocionar un espacio plural de diálogo, concertación y cooperación, y ratificando las “Metas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios”. Desde este marco, los jefes de Estado de la Región iberoamericana señalaron la voluntad de: “promover la universalización de la educación de calidad como un derecho humano fundamental e inalienable a ser protegido y garantizado por todos los Estados iberoamericanos para toda la población sin discriminación. Garantizar la cobertura universal y gratuita de la educación primaria y secundaria y el principio de igualdad de oportunidades y obligatoriedad de la educación básica y fortalecer y promover estrategias que permitan acceder a espacios de capacitación y formación continua” (art. 3).

Finalmente, cuando se trata de observar los avances realizados en favor de la consolidación de los derechos de los pueblos indígenas, es imprescindible no dejar de analizar dos pilares dentro del Sistema de Derecho Internacional. El primero de ellos es el Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, de la Organización Internacional del Trabajo, adoptado por los Estados Miembros durante la Conferencia General de la OIT, desarrollada en Ginebra, en junio de 1989. El segundo documento es la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los pueblos indígenas, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de septiembre de 2007. Ambos documentos constituyen instrumentos jurídicos centrales a la hora de establecer y proteger los derechos de los pueblos indígenas.

El Convenio N° 169 surge a partir de una revisión del Convenio N° 107 sobre poblaciones indígenas y tribales, del año 1957. Si bien el anterior Convenio N° 107 se encuentra cerrado para nuevas ratificaciones debido a que ha sido revisado, continúa manteniéndose como fuente de obligaciones para aquellos países que no lo han denunciado ni tampoco han ratificado el nuevo Convenio N° 169. Entre ambos convenios existen algunas diferencias notables. Por ejemplo, en el Convenio N° 107 de la OIT se habla de “poblaciones indígenas y tribales”, cuando, en verdad, los grupos indí-

genas insisten en que se los reconozca como “pueblos”. Ante esta demanda, el Convenio N° 169 reconoce la legitimidad del reclamo y pasa a utilizar el nuevo término. Arturo Bronstein (1998) señala que “la diferencia de terminología no es semántica, y en verdad es susceptible de tener importantes implicaciones, especialmente en el derecho internacional. Para los grupos indígenas el término poblaciones posee connotaciones peyorativas, o cuanto menos restrictivas pues expresa la idea de un conglomerado de personas que no comparten una identidad precisa y se encuentran en un estado transitorio de subdesarrollo con respecto a una sociedad dominante. En contraste, el término pueblo tendería a respetar mejor la idea de que existen sociedades organizadas, con cultura e identidad propias, destinadas a perdurar, en lugar de simples agrupaciones de personas que comparten algunas características raciales o culturales”.

Sin embargo, simultáneamente, el autor agrega que el término “pueblos” también plantea serias dificultades, cuando se refiere al Derecho Internacional,³ pues se lo asocia con “el derecho de libre determinación, en virtud del cual pueden establecer libremente su condición política y proveer a su desarrollo económico, social y cultural”, tal como lo declara el Pacto Internacional de Derechos Civiles, Políticos, Sociales y Culturales (Bengoa, 2003). No obstante, José Bengoa (2003, 19) señala que, tal como ha manifestado quien fuera el relator de los derechos indígenas, Rodolfo Stavengahen, “la ONU ha sido clara en el sentido de que el derecho de libre determinación no puede ser invocado contra estados soberanos e independientes que se comportan conforme a normas de las Naciones Unidas, y no puede servir de pretexto para la secesión ni para poner en peligro la integridad territorial de los estados”.

El Convenio N° 169, por otra parte, también habla (en el art. 7) del derecho a la educación: “... inc. 2. El mejoramiento (...) del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan...”. El mismo Convenio, en la parte IV. Formación Profesional, Artesanía e Industrias Rurales, en un capítulo específico, se refiere a partir del art. 21, especialmente a la formación. Allí se dispone que: “... los miembros de los pueblos interesados deberán poder disponer de medios de formación profesional por lo menos iguales a los demás ciudadanos”. Luego, el art. 22, en su inc. 1, expresa que: “... deberán tomarse medidas para promover la participación voluntaria de miembros de los pueblos interesados en programas de formación profesional de aplicación general”.

Por otra parte, la Declaración de las Naciones Unidas, entre todo el conjunto de derechos reconocidos a los pueblos indígenas, también contempla el derecho a la educación. Específicamente, el art. 14 prescribe, mediante sus tres incisos, el derecho de los pueblos indígenas a establecer y controlar sus sistemas y las instituciones docentes que impartan educación en sus propios idiomas. Congruentemente con este derecho, luego establece que todos los indígenas, en especial los niños y niñas, tienen derechos a todos los niveles de educación sin que opere discriminación alguna. Finalmente, reconoce con suma claridad el derecho de los pueblos indígenas a la educación en su propia cultura y en su propio idioma.

Respecto de la situación de los pueblos afrodescendientes, puede afirmarse que, además de la Convención Internacional para la Eliminación de todas la Formas de

3. Estas dificultades se trasladan incluso al texto del Convenio N° 169 de la OIT, que en su art. 3 advierte “la utilización del término pueblos en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional” (Bronstein, 1998).

Discriminación que los ampara, los derechos de sus integrantes son abarcados por el Convenio N° 169 bajo el concepto de “pueblos tribales”, según los órganos de control de la OIT (OIT, 2007). En el caso de los afrodescendientes, el proceso de conformación de un andamiaje normativo específico desarrollado en el campo del derecho internacional ha sido más tardío que para el caso de los pueblos indígenas, puesto que recién durante su 64^{va} Sesión, la Asamblea General de las Naciones Unidas declaró al año 2011 como “Año Internacional de los Afrodescendientes”. El objetivo de esta mención ha sido: “fortalecer medidas de cooperación regional e internacional, como también hacia el interior de cada Estado, buscando garantizar el efectivo ejercicio de los derechos civiles, políticos y económicos, culturales, sociales (DESC), buscando estimular una mayor inserción política y social del colectivo, en el marco de respeto a la diversidad y el reconocimiento de la cultura afro”.

Como antecedentes directos de este punto específico, se destacan la Conferencia de Santiago (2001) y la Conferencia Mundial de Durban (2001), dos reuniones internacionales que plantearon avances significativos sobre la erradicación del racismo, la discriminación racial, la xenofobia, la intolerancia y la exclusión social. En primer lugar, el consenso alcanzado en la Declaración de Santiago define a los afrodescendientes como las principales víctimas del racismo, la discriminación racial y la esclavitud, durante siglos, además de haberles sido históricamente negados sus derechos. Frente a la perpetua afrenta que han sufrido, hoy los afrodescendientes deben ser tratados con equidad y respeto por su dignidad y no deben sufrir discriminación alguna por su origen, cultura, color de piel y condición social. La declaración de Santiago constituye el primer documento internacional, aprobado por la mayor parte de los Estados y con consenso por parte de las organizaciones de la sociedad civil, que identifica a las víctimas del racismo, señala las causas de su situación y propone estrategias para la recuperación de su dignidad humana.

A partir de la Conferencia de Durban, los afrodescendientes adquieren aún mayor relevancia y nitidez como sujetos de derecho, ya que mediante este documento se acuerda que se deben reconocer “los derechos de los afrodescendientes a la cultura y a la propia identidad; a participar libremente y en igualdad de condiciones en la vida política, social, económica y cultural; al desarrollo en el marco de sus propias aspiraciones y costumbres; a tener, mantener y fomentar sus propias formas de organización, su modo de vida, cultura, tradiciones y manifestaciones religiosas; a mantener y usar sus propios idiomas; a la protección de sus conocimientos tradicionales y su patrimonio cultural y artístico; al uso, disfrute y conservación de los recursos naturales renovables de su hábitat y a participar activamente en el diseño, la aplicación y el desarrollo de sistemas y programas de educación, incluidos los de carácter específico y propio; y, cuando proceda, a las tierras que han habitado desde tiempos ancestrales” (Declaración de Durban, párrafo 34).

Esta Conferencia es de notable relevancia en tanto reconoce tres aspectos esenciales para los derechos de los afrodescendientes: 1) el modo como la raza y la pobreza se encuentran estrechamente relacionadas, y cómo el racismo genera la privación de todos aquellos derechos que son necesarios para garantizar el desarrollo humano y social; 2) el señalamiento de cómo la dinámica espacial de la división social dentro de sociedades gobernadas por regímenes de inclusión jerárquica, sumada a las capacidades diferenciadas de las personas a partir de su incorporación en grupos sociales estratificados, crea tensiones sociales que minan la estabilidad del desarrollo humano y social; y finalmente 3) cómo el desarrollo de medidas eficaces de inclusión social constituye una prioridad para establecer un mecanismo de supervisión que impulse y coordine las estra-



tegiyas internacionales que demanda el desarrollo humano y social (Bello y Paixao, 2008). Al mismo tiempo, el Programa de Acción de Durban insta a los Estados a que propicien la participación de los afrodescendientes en todos los aspectos políticos, económicos, sociales y culturales de la sociedad, además de integrarlos en el adelanto y el desarrollo económico de sus países. Desde la óptica de las principales organizaciones sociales afrodescendientes, la Conferencia de Durban constituye el punto de partida de una nueva fase de la historia política de la cultura afrodescendiente en América Latina y el Caribe. Esta nueva fase se inscribe en lo que Jesús Chucho García (2001) denomina Agenda global para la construcción de una ciudadanía afrodescendiente. Esta agenda implica varios objetivos: i) terminar con la invisibilidad epistemológica, ii) luchar contra el racismo, la colonización y la enajenación del sujeto, iii) combatir frontalmente el racismo y la discriminación, y iv) buscar el reconocimiento de la contribución de la diáspora africana a la formación de la diversidad cultural de la humanidad.

A partir de estos objetivos, la Agenda determinaría los siguientes temas de movilización: a) la revaloración histórica y el fortalecimiento de la identidad colectiva, b) la conquista y defensa del territorio y la territorialidad, c) la visión ecológica de los recursos naturales y el etnodesarrollo, d) la participación política y la inclusión social, e) los derechos de igualdad e inclusión, los derechos colectivos y la no discriminación, f) los derechos humanos, el no desplazamiento y el respeto por el derecho internacional humanitario. Para el logro de esta Agenda se promueve la implementación de políticas de acción afirmativa, el fortalecimiento organizativo y la aplicación de una legislación especial junto con planes de desarrollo dirigidos a revertir la discriminación histórica que han padecido los afrodescendientes (García, 2001).

A continuación, en el Cuadro N° 1 se presentan descritos los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos que establecen obligaciones a los Estados, clasificados según sean vinculantes o declarativos, aunque en este último caso se debe comprender que, por el solo hecho de suscribirlos, los Estados dan cuenta de su intencionalidad. En otros casos, como ocurre con la CEDAW y el PIDESC, los documentos prevén mecanismos específicos para tramitar reclamos y cuentan con un Protocolo Facultativo que amplía las posibilidades de interposición de reclamos y acciones ante cualquier tipo de incumplimiento o violación de derechos. Luego, en el Cuadro N° 2 se presenta el estado actual de ratificación de estos compromisos por parte de los Estados.

Por otra parte, en el Cuadro N° 3, se describe con mayor detalle el conjunto de pactos y tratados internacionales vinculantes, junto con sus ratificaciones y el rango constitucional que estos instrumentos adquieren en los diferentes países de América Latina y el Caribe. Sin duda, se trata de un complejo recorrido que busca garantizar condiciones de igualdad y no discriminación para todas las personas que habitan la región.

CUADRO 1
Principales compromisos internacionales sobre diversidad cultural,
no discriminación y educación

ORGANISMO	INSTRUMENTOS INTERNACIONALES (No vinculantes)	DERECHOS CONTEMPLADOS
ONU	Declaración Universal de Derechos Humanos	Identidad (art. 15), educación (art. 26), diversidad cultural (art.27), no discriminación (art. 1)
ONU	Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas	Identidad (arts. 1 y 5), diversidad cultural (arts. 2 y 4), lengua (art. 4), no discriminación (arts. 2, 3 y 4)
ONU	Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural	Identidad (arts. 1, 2, 5 y 8), educación (arts. 5 y 6), diversidad cultural (arts. 1, 2, 5 y 8), lengua (arts. 5 y 6)
ONU	Declaración y el Programa de Acción de Durban. Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia	Identidad (arts. 4, 15 y 22), educación (arts. 10, 17, 18, 117, 121, 123, 124, 126 y 136), diversidad cultural (arts.15, 117 y 126), no discriminación (arts. 7, 15, 18, 19, 22, 58, 117, 121, 123, 124, 126, 136 y 163), lengua (arts. 124 y 126)
ONU	Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas	Identidad (arts. 8, 9, 13 y 33), educación (arts. 14 y 21), diversidad cultural (arts. 8, 14 y 15), lengua (arts. 13, 14 y 16), no discriminación (arts. 2, 8, 9, 14, 15, 16 y 22)
ORGANISMO	INSTRUMENTOS INTERNACIONALES (Jurídicamente obligatorios con un mecanismo de tramitación de reclamos)	DERECHOS CONTEMPLADOS
ONU	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Tramitación por vía del Protocolo Facultativo)	Identidad (art. 1), educación (art. 10 y 13), diversidad cultural (art. 3), no discriminación 2, 10)
ONU	Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial	Identidad (art. 1), educación (arts. 5 y 7), diversidad cultural (arts. 5 y 7), no discriminación (arts. 1, 5 y 7)
ONU	Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (Tramitación por vía del Protocolo Facultativo)	Identidad (art. 1), educación (arts. 3, 5, 10, 13 y 14), diversidad cultural (art. 5), no discriminación (1, 5, 10 y 13)
ONU	Convenio N° 107 de la OIT sobre poblaciones indígenas y tribales(*)	Identidad (art. 1), educación (arts. 2, 21, 22, 23, 24 y 25), diversidad cultural (art. 22), lengua (art. 23), no discriminación (art. 25)
ONU	Convenio N° 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales	Identidad (arts. 1, 2, 4, 7, 8 y 27), educación (arts. 7, 26, 27, 29 y 30), diversidad cultural (arts. 4, 5, 8, 27, 28, 30, 31), lengua (art. 28), no discriminación (arts. 3, 4 y 31)
ONU	Convención de la UNESCO relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza	Identidad (art. 5), educación (arts. 4 y 5), diversidad cultural (art. 5), lengua (art. 5), no discriminación (art. 1)

NOTA:
 [*] Si bien ya se encuentra superado por el Convenio N° 169 de la OIT, en dos países de la región, El Salvador y Panamá, continúa vigente, ya que estos estados no ratificaron el nuevo Convenio.

CUADRO 1 (CONTINUACIÓN)

Principales compromisos internacionales sobre diversidad cultural, no discriminación y educación

ORGANISMO	INSTRUMENTOS INTERNACIONALES (Jurídicamente obligatorios sin mecanismos de tramitación de reclamos)	DERECHOS CONTEMPLADOS
ONU	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	Identidad (art. 1), educación (art. 18), diversidad cultural (art. 27), lengua (art. 27), no discriminación (art. 20)
ONU	Convención sobre los Derechos del Niño	Identidad (arts. 2, 8, 17, 29 y 30), educación (arts. 20, 23, 28, 29 y 32), diversidad cultural (arts. 17, 29 y 30), lengua (arts. 7, 29 y 30), no discriminación (art. 2)
ORGANISMO	INSTRUMENTOS INTERNACIONALES (Jurídicamente obligatorios con un mecanismo de tramitación de reclamos)	DERECHOS CONTEMPLADOS
OEA	Convención Americana sobre Derechos Humanos. "Pacto de San José de Costa Rica"	Educación (arts. 12, 26 y 42), no discriminación (art. 1)
OEA	Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de derechos económicos, sociales y culturales, "Protocolo de San Salvador"	Educación (arts. 7, 10, 13 y 16) diversidad cultural (arts. 13 y 14), no discriminación (art. 3)
ORGANISMO	INSTRUMENTOS INTERNACIONALES (Jurídicamente obligatorios sin mecanismos de tramitación de reclamos)	DERECHOS CONTEMPLADOS
OEA	Carta de la Organización de Estados Americanos	Educación (arts. 3, 30, 31, 34, 47, 48, 49, 50 y 52) diversidad cultural (arts. 48 y 52)
OEA	Carta Democrática Interamericana	Educación (arts. 13, 16 y 27) diversidad cultural (arts. 9 y 26), no discriminación (art. 9)
OIJ	Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes	Identidad (arts. 14), educación (art. 22), diversidad cultural (arts. 22, 24, 32), no discriminación (arts. 5, 22)
ORGANISMO	INSTRUMENTOS INTERNACIONALES (No vinculantes)	DERECHOS CONTEMPLADOS
OEA	Proyecto de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas	Identidad (arts. 1, 3, 6, 12, 20 y 29), educación (arts. 14), diversidad cultural (arts. 2, 10, 12 y 13), lengua (arts. 2 y 13) no discriminación (arts. 7, 11, 14)

FUENTE: elaboración propia, a partir del análisis de los documentos y Guía de las Naciones Unidas para los Pueblos Indígenas, Folletos 2 y 4 (consulta en línea en: <http://www2.ohchr.org/spanish/issues/indigenous/guide.htm>), y a partir de Bello y Paixao (2008).

CUADRO 2
Estado de Ratificaciones por parte de los países de América Latina y el Caribe
de los Instrumentos Internacionales sobre diversidad cultural, no discriminación y educación

PAÍS	PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS	CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO	CEDAW
	1966	1989	1979
ARGENTINA	08/08/1986	04/12/1990	15/07/1985
ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA	12/08/1982	26/06/1990	08/06/1990
BRASIL	04/01/1992	24/09/1990	01/02/1984
CHILE	27/05/1992	13/08/1990	07/12/1989
COLOMBIA	29/10/1969	28/01/1991	19/01/1982
COSTA RICA	29/11/1968	21/08/1990	04/04/1986
ECUADOR	06/03/1969	23/03/1990	09/11/1981
EL SALVADOR	30/11/1979	10/07/1990	19/08/1981
GUATEMALA	19/05/1988	06/06/1990	12/08/1982
HONDURAS	17/02/1981	10/08/1990	03/03/1983
MÉXICO	23/03/1981	21/09/1990	23/03/1981
NICARAGUA	12/03/1980	05/10/1990	27/10/1981
PANAMÁ	08/03/1977	12/12/1990	29/10/1981
PARAGUAY	10/06/1992	25/09/1990	06/04/1987
PERÚ	28/04/1978	04/09/1990	13/09/1982
REPÚBLICA DOMINICANA	04/01/1978	11/06/1991	02/09/1982
URUGUAY	01/04/1970	20/11/1990	09/10/1981
REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA	10/05/1978	13/09/1990	02/05/1983
CUBA	28/02/2008	21/08/1991	17/07/1980

NOTA:
 (***) Se consigna la fecha de depósito del Instrumento de ratificación frente al Secretario General de la OEA.

CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. "PACTO DE SAN JOSÉ DE COSTA RICA"	CARTA DE LA OEA(***)	"PROTOCOLO DE SAN SALVADOR"	CONVENCIÓN IBEROAMERICANA DE DERECHOS DE LOS JÓVENES
1969	1948	1988	2005
14/08/1984	10/04/1956	30/06/2003	
20/06/1979	18/10/1950	12/07/2006	Ha ratificado
09/07/1992	13/03/1950	08/08/1996	
10/08/1990	05/06/1953		
28/05/1973	13/12/1951	22/10/1997	
02/03/1970	16/11/1948	29/09/1999	Ha ratificado
08/12/1977	28/12/1950	10/02/1993	Ha ratificado
20/6/1978	11/09/1950	04/05/1995	
27/04/1978	06/04/1955	30/05/2000	En proceso de ratificación
05/09/1977	07/02/1950		Ha ratificado
02/03/1981	23/11/1948	08/03/1996	En proceso de ratificación
25/09/1979	26/07/1950	15/12/2009	En proceso de ratificación
08/05/1978	22/03/1951	28/10/1992	En proceso de ratificación
18/08/1989	03/05/1950	28/05/1997	En proceso de ratificación
12/07/1978	12/02/1954	17/05/1995	En proceso de ratificación
21/01/1978	22/04/1949		Ha ratificado
26/03/1985	01/09/1955	21/11/1995	Ha ratificado
23/06/1977	29/12/1951		En proceso de ratificación
	16/07/1952		En proceso de ratificación

FUENTE: consulta en las páginas web de ONU y OEA, sobre Ratificaciones de documentos internacionales.

CUADRO 3

Pactos y Tratados Internacionales vinculantes. Ratificaciones y rango constitucional de estos instrumentos, para los países de América Latina y el Caribe

PAÍS	PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES	CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN RACIAL	CONVENIO N° 107 DE LA OIT SOBRE POBLACIONES INDÍGENAS Y TRIBALES	CONVENIO N° 169 DE LA OIT SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES
	1966	1966	1957	1989
ARGENTINA	08/08/1986	02/10/1968	18/01/1960	07/03/2000
ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA	12/08/1982	22/09/1970		12/11/1991
BRASIL	04/01/1992	27/03/1968	18/06/1965	25/07/2002
CHILE	27/05/1992	20/10/1971		15/09/2008
COLOMBIA	29/10/1969	02/09/1981	04/03/1969	08/07/1991
COSTA RICA	29/11/1968	16/01/1967	04/05/1959	04/02/1993
ECUADOR	06/03/1969	22/09/1966	03/10/1969	15/05/1998
EL SALVADOR	30/11/1979	30/11/1979	18/11/1958	
GUATEMALA	19/05/1988	18/01/1983		06/05/1996
HONDURAS	17/02/1981	10/10/2002		28/03/1995

**CONVENCIÓN DE LA
UNESCO RELATIVA A
LA LUCHA CONTRA LAS
DISCRIMINACIONES
EN LA ESFERA DE
LA ENSEÑANZA**

**CONSTITUCIONES NACIONALES:
RANGO LEGAL DE LOS
COMPROMISOS INTERNACIONALES**

1960	RANGO	PROMULGACIÓN
30/10/1963	Rango Constitucional (art. 75.22)	1994
	“El bloque de constitucionalidad está integrado por los Tratados y Convenios internacionales en materia de Derechos Humanos y las normas de Derecho Comunitario, ratificados por el país. La aplicación de las normas jurídicas se regirá por la siguiente jerarquía, de acuerdo con las competencias de las entidades territoriales: 1. Constitución Política del Estado. 2. Los tratados internacionales (art. 410.2).”	2008
19/04/1968	“Los derechos y garantías expresadas en esta Constitución no excluyen otros derivados del régimen y de los principios por ella adoptados, o de los tratados internacionales en que la República Federativa de Brasil sea parte (art. 5.2).”	5/10/1988 Modificada mediante Enmienda Constitucional N° 1/92 a 38/2002 y Enmienda Constitucional de Revisión N° a 6/94
26/10/1971	“Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes (art. 5).”	1980 (última modificación: 17 de septiembre de 2005)
	“Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia (art. 93).”	1991 (actualizada hasta el Decreto N° 2576 del 27 de julio de 2005)
09/10/1983	“Los tratados públicos, los convenios internacionales y los concordatos, debidamente aprobados por la Asamblea Legislativa, tendrán desde su promulgación o desde el día que ellos designen, autoridad superior a las leyes (art. 7).”	1949 (última actualización 2005)
05/03/1979	“Son deberes primordiales del Estado: garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular, la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes (art. 3.1).”	2008
	“Los tratados internacionales celebrados por El Salvador con otros Estados o con organismos internacionales constituyen leyes de la República al entrar en vigencia, conforme a las disposiciones del mismo tratado y de esta Constitución (art. 144).”	1983 (reformas hasta 2009)
04/02/1983	Guatemala normará sus relaciones con otros Estados, de conformidad con los principios, reglas y prácticas internacionales (art. 149).	1985, con reformas de 1993
	Todos los tratados internacionales deben ser aprobados por el Congreso Nacional antes de su ratificación por el Poder Ejecutivo. Los tratados internacionales celebrados por Honduras con otros estados, una vez que entran en vigor, forman parte del derecho interno (art. 16).	Decreto N° 131 del 11 de enero de 1982, actualizado hasta el Decreto N° 36 del 4 de mayo de 2005

FUENTE: elaboración propia a partir de las Constituciones de los países y los Pactos y tratados internacionales.

CUADRO 3 (CONTINUACIÓN)**Pactos y Tratados Internacionales vinculantes. Ratificaciones y rango constitucional de estos instrumentos, para los países de América Latina y el Caribe**

PAÍS	PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES	CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN RACIAL	CONVENIO N° 107 DE LA OIT SOBRE POBLACIONES INDÍGENAS Y TRIBALES	CONVENIO N° 169 DE LA OIT SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES
	1966	1966	1957	1989
MÉXICO	23/03/1981	20/02/1975	01/06/1959	08/05/1990
NICARAGUA	12/03/1980	15/02/1978		25/08/2010
PANAMÁ	08/03/1977	16/08/1967	04/06/1971	
PARAGUAY	10/06/1992	18/08/2003	20/02/1969	08/10/1993
PERÚ	28/04/1978	29/09/1971	06/12/1960	02/02/1994
REPÚBLICA DOMINICANA	04/01/1978	25/05/1983	23/06/1960	
URUGUAY	01/04/1970	30/08/1968		

**CONVENCIÓN DE LA
UNESCO RELATIVA A
LA LUCHA CONTRA LAS
DISCRIMINACIONES
EN LA ESFERA DE
LA ENSEÑANZA**

**CONSTITUCIONES NACIONALES:
RANGO LEGAL DE LOS
COMPROMISOS INTERNACIONALES**

1960	RANGO	PROMULGACIÓN
	"La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación (art. 94)."	1917, última reforma publicada DOF 13-04-2011
28/09/1981	"Reconoce el principio de solución pacífica de las controversias internacionales por los medios que ofrece el derecho internacional. Reformado por Ley N° 192 (art. 05)."	1987, reformas al 2007
10/08/1967	"La Defensoría del Pueblo velará por la protección de los derechos y las garantías fundamentales consagradas en esta Constitución, así como los previstos en los convenios internacionales de derechos humanos y la Ley, mediante el control no jurisdiccional de los hechos, actos u omisiones de los servidores públicos y de quienes presten servicios públicos, y actuará para que ellos se respeten (art. 129)."	2004
19/12/1966	"La ley suprema de la República es la Constitución. Esta, los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía, sancionadas en consecuencia, integran el derecho positivo nacional en el orden de prelación enunciado (art. 137)." "Los tratados internacionales válidamente celebrados, aprobados por ley del Congreso, y cuyos instrumentos de ratificación fueran canjeados o depositados, forman parte del ordenamiento legal interno con la jerarquía que determina el Artículo 137" (art. 141).	1992
	"Agotada la jurisdicción interna, quien se considere lesionado en los derechos que la Constitución reconoce puede recurrir a los tribunales u organismos internacionales constituidos según tratados o convenios de los que el Perú es parte (art. 205)." "Las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú (4ª disposición final)."	1993
30/08/1977	"Reconoce y aplica las normas del derecho internacional, general y americano, en la medida en que sus poderes públicos las hayan adoptado (art. 26.1)."	Proclamada y publicada en la Gaceta Oficial N° 10561, del 26 de enero de 2010
03/05/2004	"En los tratados internacionales que celebre la República propondrá la cláusula de que todas las diferencias que surjan entre las partes contratantes serán decididas por el arbitraje u otros medios pacíficos (art. 6)."	1967, con modificaciones de 2004

FUENTE: elaboración propia a partir de las Constituciones de los países y los Pactos y tratados internacionales.

CUADRO 3 (CONTINUACIÓN)

Pactos y Tratados Internacionales vinculantes. Ratificaciones y rango constitucional de estos instrumentos, para los países de América Latina y el Caribe

PAÍS	PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES	CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN RACIAL	CONVENIO N° 107 DE LA OIT SOBRE POBLACIONES INDÍGENAS Y TRIBALES	CONVENIO N° 169 DE LA OIT SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES
	1966	1966	1957	1989
REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA	10/05/1978	10/10/1967		22/05/2002
CUBA	28/02/2008	15/02/1972		

Tal como fue descrito anteriormente, cada uno de los instrumentos internacionales de derechos humanos reafirma la vigencia del principio de igualdad y no discriminación de todas las personas sin ningún tipo de distinción. En el caso de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CDR), que entró en vigor en 1969, el campo de la discriminación se amplía al plantearse las múltiples formas que esta adquiere, más allá del racismo. Así se señala que "... la expresión discriminación racial denotará toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública" (CDR, Parte I, art. 1, párrafo 1). A partir de esta Convención se crea el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, que constituye el primer órgano de expertos independientes creado por las Naciones Unidas para vigilar y examinar todas las medidas adoptadas por los Estados y que estas cumplan con las obligaciones que les incumben, según los acuerdos de derechos humanos.

Otros numerosos instrumentos que refuerzan el principio de la no discriminación, además de los nombrados, son: la Convención Internacional sobre Represión y el Castigo del Crimen del Apartheid (adoptada en 1973); la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio (adoptada en 1948); la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanas o Degradantes (adoptada en

CONVENCIÓN DE LA UNESCO RELATIVA A LA LUCHA CONTRA LAS DISCRIMINACIONES EN LA ESFERA DE LA ENSEÑANZA

**CONSTITUCIONES NACIONALES:
RANGO LEGAL DE LOS
COMPROMISOS INTERNACIONALES**

1960	RANGO	PROMULGACIÓN
16/12/1968	<p>“La enunciación de los derechos y garantías contenidos en esta Constitución y en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona, no figuren expresamente en ellos. La falta de ley reglamentaria de estos derechos no menoscaba el ejercicio de los mismos (art. 22).”</p> <p>“La República podrá suscribir tratados internacionales que conjuguen y coordinen esfuerzos para promover el desarrollo común de nuestras naciones, y que garanticen el bienestar de los pueblos y la seguridad colectiva de sus habitantes (art. 153).”</p>	1999
02/11/1962	<p>“La República de Cuba hace suyos los principios antiimperialistas e internacionalistas, y funda sus relaciones internacionales en los principios de igualdad de derechos, libre determinación de los pueblos, integridad territorial, independencia de los Estados, la cooperación internacional en beneficio e interés mutuo y equitativo, el arreglo pacífico de controversias en pie de igualdad y respeto y los demás principios proclamados en la Carta de las Naciones Unidas y en otros tratados internacionales de los cuales Cuba sea parte (art. 12.b).”</p>	Ley de Reforma Constitucional del 26 de junio del 2002

FUENTE: elaboración propia a partir de las Constituciones de los países y los Pactos y tratados internacionales.

1984); la Convención para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias (que aún no ha entrado en vigor); el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (de 1998); el Convenio N° 111 de la OIT relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación (de 1958); la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas (adoptada por la Asamblea General de la ONU el 18 de diciembre de 1990); la Declaración sobre la raza y los prejuicios raciales (adoptada y proclamada por la Conferencia General de la UNESCO el 27 de noviembre de 1978); la Declaración sobre los principios fundamentales relativos a la contribución de los medios de comunicación de masas al fortalecimiento de la paz y la comprensión internacional, a la promoción de los derechos humanos y a la lucha contra el racismo, el apartheid y la incitación a la guerra (proclamada por la Conferencia General de UNESCO el 28 de noviembre de 1978); la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza (adoptada por la Conferencia General de la UNESCO en 1960, que entró en vigor en 1962); el Protocolo para instituir una Comisión de conciliación y buenos oficios facultada para resolver las controversias que puedan surgir a partir de la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza (adoptado por la Conferencia General de la UNESCO el 10 de diciembre de 1962, que entró en vigor el 24 de octubre de 1968); la Tercera Década de Combate al Racismo y la Discriminación Racial y su Programa de Acción (a partir de 1993); y, por último, la Proclamación de la Primera y la Segunda Décadas de Combate al Racismo y la Discriminación Racial.

A partir de estos numerosos instrumentos, diseñados para combatir la discriminación, puede dimensionarse la magnitud del problema. Es evidente que todavía perdura una gran tensión entre la falta de reconocimiento específico y la necesidad de plantear medidas de amplio alcance que garanticen los derechos de los diferentes grupos étnicos. Esta tensión ha sido una constante en el proceso de inclusión de estos colectivos (Hopenhayn, Bello y Miranda, 2006). En el Cuadro N° 3, se puede constatar el complejo camino que al día de hoy se lleva recorrido, en pos de alcanzar las garantías de igualdad y no discriminación para todas las personas.

2. LOS MARCOS JURÍDICOS NACIONALES

El Estado de Derecho, concebido por los países de América Latina en el siglo XIX, se basó en concepciones de unidad del Estado e igualdad de todos los habitantes ante la Ley, de acuerdo con los principios de un solo Estado, una sola Nación, un solo pueblo, una sola forma de organizar las relaciones sociales, una sola ley, una sola administración de Justicia. Este reconocimiento de la “unidad cultural” de las primeras constituciones respondía a la necesidad política de que el Estado otorgara una identidad nacional, la que en sus épocas tempranas todavía estaba por hacerse. Desde esa perspectiva, la conformación de los estados, tal como hoy los conocemos, respondió a patrones de homogeneidad cultural, una razón relevante para entender por qué en la actualidad la discriminación y el racismo continúan presentes en muchas de las políticas estatales.

No puede omitirse que esta concepción rechazaba la especificidad indígena y afrodescendiente, frente a las cuales el orden político y jurídico dominante formulaba una estrategia que, según las circunstancias, adaptaba diferentes dosis de llamamientos a la sumisión, la asimilación o el exterminio. Estos enfoques se expresaban, por ejemplo, en las disposiciones de la Constitución argentina de 1853, que comprometía al Estado a evangelizar a los indios; en la de Paraguay de 1870, donde se fijaba entre las atribuciones del Congreso la de conservar el trato pacífico con los indios y promover su conversión al cristianismo y la civilización, o en la Ley colombiana N° 89, de 1890, relativa al modo de tratar a los salvajes con objeto de reducirlos a la vida civilizada. Sobre este último documento, Arturo Bronstein (2007) expresaba: “En algunos casos el indígena era considerado como un salvaje al que debía hacerse la guerra, en otros era una mano de obra explotable a voluntad, como lo había sido en tiempos del Imperio Español, en otros era un incapaz jurídico a quien debía ofrecerse la protección del Estado con miras a prepararlo para integrarse en la sociedad civilizada; pero en una mayoría de casos la estrategia del Estado frente al indígena incluía estos tres componentes al mismo tiempo”.

La vigencia de esta concepción se mantuvo, con relativamente pocos cambios, hasta alrededor de los años cuarenta del siglo XX, cuando se desarrollaron las iniciativas en defensa de los derechos indígenas pero dotadas de un fuerte sesgo tutelar. Actualmente, estas concepciones parecen extemporáneas, en la medida en que los propios pueblos indígenas las han rechazado, afirmando su voluntad de mantener su identidad cultural y social, la que reconoce raíces anteriores a la creación de los Estados nacionales en América Latina (Bronstein, 2007). En igual sentido, no se puede dejar de mencionar el Convenio N° 107 de la OIT, como aquel que refleja el sesgo integracionista, y que si bien fue superado por el N° 167, aún continúa vigente en El Salvador y en Panamá.

La relación de los Estados con los pueblos indígenas y afrodescendientes puede resumirse como altamente traumática, incluso a pesar de haberse construido paradigmas

estatales que se autodefinen como multiculturales y pluriétnicos, durante las reformas constitucionales de los años ochenta y noventa. Ya en el actual siglo, las nuevas constituciones de Ecuador y del Estado Plurinacional de Bolivia perfilan un nuevo modelo estatal denominado “plurinacional”, aunque todavía exhiben poca claridad acerca de cuáles serán sus alcances. De manera progresiva, en la Región de América Latina se ha ido abriendo paso una concepción que reconoce la naturaleza pluricultural y multiétnica. La lucha y las reivindicaciones de los pueblos indígenas, su mayor participación en los procesos políticos en algunos países, el desarrollo de períodos democráticos que no han sido interrumpidos por dictaduras y los avances en el derecho internacional han permitido plasmar algunas de las reivindicaciones en el derecho constitucional de la región.

EL MARCO CONSTITUCIONAL

Todas las reformas constitucionales que se realizaron en la última década han reconocido de alguna manera la diversidad cultural y han incorporado disposiciones que con mayor o menor detalle tienden a reconocer los derechos de los pueblos indígenas dentro del respeto de la unidad del Estado.

Un dato importante es que la totalidad de las constituciones de América Latina aseguran a sus ciudadanos y sus ciudadanas la igualdad y la no discriminación en sus distintas dimensiones. No obstante, el avance del reconocimiento constitucional específico para la población afrodescendiente no es tan generalizado. Con algunas pocas excepciones, el reconocimiento jurídico de los afrodescendientes todavía está pendiente en la mayoría de los países de la región (Bello y Paixao, 2008). Así, “pocos han sido los Estados que han otorgado el reconocimiento jurídico constitucional al pueblo afrodescendiente. [En Latinoamérica estos países] son Brasil, Colombia, Ecuador y, recientemente, en 2009, Bolivia” (Afroamérica XXI, 2009).

Como ya se señaló, a partir de finales de la década del ochenta y durante el transcurso de la década del noventa, se instaló en gran parte de América Latina un movimiento de reformas constitucionales que introdujo, entre otras cláusulas, una fórmula de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. Más allá de sus interpretaciones, este movimiento instaló el criterio de respeto a los derechos indígenas y expresa el reconocimiento de la justicia indígena y de sus autoridades. Si bien estas disímiles interpretaciones han llevado a darle a dichas fórmulas un alcance más restringido o más amplio, lo cierto es que a partir de esta incorporación el avance de los movimientos indígenas se acrecentó y, a pesar de algunas resistencias, el debate ya está instalado en la mayoría de los países.

A partir de la conformación de los Estados modernos, la ingeniería constitucional que se montó en América Latina tuvo una clara inspiración en los principios de la revolución francesa y en el proceso de génesis de la Constitución estadounidense. Este tipo de constituciones, asentadas en derechos de raigambre universal, fue incapaz, sin embargo, de dar satisfacción a reclamos tales como el respeto genuino de las diferencias y la preservación de la identidad y, por lo tanto, tampoco pudo proteger derechos específicos que garantizaran el principio de igualdad. En definitiva, los Estados y sus constituciones necesitaban todavía ser transformados para dar respuesta a las demandas de protección de los derechos de la diversidad pertenecientes a los pueblos existentes en sus territorios (Ramírez, 2010).

LAS TENSIONES ENTRE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y LOS ESTADOS NACIONALES RESPECTO DE LA EDUCACIÓN

MARÍA BERTELY BUSQUETS*

El estado que guarda la educación de los pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina puede ilustrarse a partir del cumplimiento de los marcos jurídicos internacionales y de las políticas públicas impulsadas en los distintos países respecto de esta materia pero, sobre todo, analizando en qué medida estos marcos y políticas responden a las demandas del movimiento indígena. Entre otros instrumentos internacionales, el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo y la Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural consideran estas demandas pero, a la vez, agudizan las tensiones entre los pueblos indígenas y los Estados nacionales. Una de estas tensiones deriva de un proceso evidente de expansión de la escolarización pública en la Región, el cual, de manera paradójica, reproduce viejos y actuales mecanismos de exclusión social respecto de la población indígena y afrodescendiente. Desde un enfoque que apunta a la eficiencia de los sistemas educativos nacionales, estos mecanismos se expresan en los obstáculos objetivos y subjetivos que estas poblaciones todavía enfrentan al momento de acceder y promover sus cursos en la escuela y, en consecuencia, para transitar entre los distintos niveles educativos, desde la educación básica hasta la superior.

Más allá de la eficiencia de los sistemas educativos, otra tensión se observa entre los planes de educación nacionales, el diseño institucional de modelos diversificados y las demandas y propuestas de las propias organizaciones indígenas. Desde la segunda mitad del siglo XX, en países latinoamericanos que reportan población nativa, distintiva en términos culturales y lingüísticos, se configuran diferentes arenas de lucha, donde actores institucionales, comunitarios y civiles negocian o confrontan respecto de la presencia de los derechos individuales y colectivos en los planes y los programas educativos. Los movimientos y las organizaciones étnicas, con distintos grados de énfasis, plantean demandas que articulan los derechos educativos con los culturales, lingüísticos, territoriales y políticos.

La educación propia, indígena, intercultural, bilingüe o la Etnoeducación, entre otras modalidades, irrumpen como productos de los consensos y disensos que se dan entre actores políticos, estatales y étnicos, quienes ponen en evidencia un asunto de interés público, mediado por relaciones históricas de dominación y sumisión. Estos modelos denotan tensiones que derivan de historias de relación particulares entre los pueblos indígenas y los Estados, que, desde el siglo XIX, buscaron la unificación nacional. Los Estados nacionales así concebidos, cuyas estructuras económicas, políticas, ideológicas y culturales se consolidaron mediante la intervención de criollos y mestizos, están actualmente siendo reconfigurados, desde la resistencia activa que protagonizan aquellos pueblos no incluidos en las jurisdicciones nacionales. Estas poblaciones, por medio de sus organizaciones, luchan por el reconocimiento pleno de su autonomía *de facto* o *por derecho* y, en pleno siglo XXI, estas reivindicaciones

* Licenciada en Sociología y Doctora en Educación. Investigadora del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social - CIESAS, México.

impactan sobre la educación, desde el nivel básico hasta el superior. Con respecto a este último, Daniel Mato (2009) reporta el desarrollo, hacia 2009, de entre 100 y 140 acciones educativas interculturales y bilingües dirigidas a los estudiantes indígenas de América Latina.¹

En un extremo se ubican propuestas en las que predominan la lucha por el territorio y la formación de cuadros políticos, como la gestada por el Consejo Regional del Cauca (CRIC) en Colombia. Allí, después de 40 años de movimiento, el CRIC cuenta al 2011 con más de seiscientos integrantes asesinados, así como un número similar de escuelas del nivel básico, además de mantener su demanda por una educación propia, desde el nivel básico hasta el universitario, a través de su Universidad Indígena Intercultural.

En el otro extremo, las Universidades Interculturales dependientes de la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe de la Secretaría de Educación Pública (SEP) de México enfrentan, desde el Estado y con distinto énfasis, la paradoja de preparar a los estudiantes para el mercado de trabajo y, a la vez, garantizar su arraigo y compromiso comunitarios. Lo que evidentemente ocurre en el caso de México es que no se articulan los derechos educativos con los derechos territoriales de los pueblos indígenas, si bien estos han ocupado un lugar importante en las demandas planteadas desde el levantamiento zapatista.

Con sus particulares matices, los casos de Colombia y México resultan contrastivos y paradigmáticos respecto del tratamiento jurídico que los Estados dan a los pueblos indígenas: como entidades del derecho, en el caso de Colombia, o como sujetos de interés público, en el caso de México.

Con la presencia de estas y otras tensiones, desde preocupaciones no únicamente pedagógicas sino políticas y jurídicas, se reportan redes interregionales en las que confluyen universidades, organizaciones indígenas y distintas agencias de financiamiento. Una de las más consolidadas se irradia desde el PROEIB-ANDES y el apoyo brindado desde la solidaridad internacional, alemana y catalana. Desde Bolivia, en este mismo sentido, se irradian proyectos educativos importantes para la región, primero, en el campo de la formación de profesores bilingües y, en los últimos tiempos, en el ámbito de las ciudadanías interculturales. En estas iniciativas participan países como Perú, Ecuador, Colombia, Brasil, Nicaragua, Guatemala, México y Bolivia, con el apoyo de diversas agencias regionales, como el Fondo Indígena, e internacionales, como la Fundación Ford.

Otra propuesta de Educación Intercultural Bilingüe relevante es la que se generó a partir del diseño, la implementación y la ejecución del Programa de Formación de Maestros Indígenas Especializados en Educación Intercultural y Bilingüe, desarrollado por la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP, la Confederación indígena amazónica del Perú más importante) y que se ejecutó a partir de 1985, en el Instituto Superior Pedagógico Loreto, en Iquitos. Esta propuesta posee actualmente incidencia sobre el

1. Luis Enrique López y Wolfgang Küper (1999), por otra parte, aportan una visión contrastiva sobre la situación que guarda la Educación Intercultural Bilingüe en América Latina durante el mismo período.

movimiento pedagógico del sureste y centro de México, así como en Roraima, Brasil. Todo esto ocurre a partir de la Red de Educación Inductiva Intercultural (REDIIN).

Otro aspecto a considerar se refiere a las reformas constitucionales y legislativas de los distintos países de América Latina, trátense de gobiernos liberales, neoliberales, de izquierda, populares o marcados étnicamente, como en el caso de Bolivia. En este sentido, algunos países de la región se encuentran más determinados por marcos globales e internacionales, para los cuales la inclusión educativa y el acceso de toda la población a la escuela –considerada la población indígena y afrodescendiente– expresan el cumplimiento de sus derechos, mientras otros países, como Colombia, Ecuador, Nicaragua y Bolivia, se inclinan por reformas y políticas públicas que garanticen la autonomía de los pueblos distintivos mediante su participación activa en la educación que requieren.

En países más influidos por el proyecto neoliberal, como México, las evaluaciones internacionales y su traducción nacional han sido denunciadas ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos como racistas. En otros países, como Ecuador, donde el movimiento indígena organizado se consideró vanguardia del proyecto plurinacional continental, se enfrentan profundas contradicciones entre los decretos, leyes y reformas promovidos en los últimos tiempos por el Poder ejecutivo, por una parte, y la autonomía antes atribuida a la educación intercultural y bilingüe de ese país, por otra parte.

En Bolivia, donde se da un claro ejemplo de construcción plurinacional desde el Estado, las demandas de las organizaciones guaraníes, aymaras y quechuas parecen estar sujetas a un paulatino proceso de expropiación y burocratización institucional, donde los nuevos agentes de intermediación tienden a separarse de sus bases indígenas.

Estos casos permiten identificar los distintos modelos de Estados plurinacionales, de cara a las demandas históricas del movimiento indígena y ante los consensos y disensos que se establecen en las conflictivas relaciones entre las diversas fuerzas políticas. Bolivia parece funcionar como un modelo plurinacional *radical de Estado*, que puede conducir a la expropiación institucional de las demandas indígenas en materia educativa o reconstituirse a partir de su pleno ejercicio y consideración; Colombia se configura como un Estado plurinacional *progresivo*, donde la ciudadanía intercultural se ejerce en la praxis, a partir del control activo del movimiento indígena sobre la educación propia; y Ecuador transita por un momento donde el Estado plurinacional parece estar funcionando como un modelo *plurimisional*, que se caracteriza por el retorno de las órdenes religiosas a la educación destinada a los indígenas.

México, por su parte, con otra historia respecto del lugar que ocupan los pueblos indígenas en la conformación de la nación, lejos está de plantear un modelo plurinacional. Actualmente, se encuentra ante un plan nacional unificado, si bien se aboga por la diversificación curricular y se ha generado un movimiento social de nuevo cuño donde las universidades, las iglesias y la sociedad civil se articulan con las demandas étnicas y la praxis de resistencia que protagonizan diversas organizaciones indígenas. En este sentido, no obstante los contrastes que se producen en el tratamiento ciudadano de la diversidad, las comunidades indígenas se están apropiando de la educación pública oficial, para construir y

controlar –desde abajo y por medio de una praxis de resistencia– la transición progresiva hacia una nueva configuración nacional, similar a la reportada en el caso de Colombia.

En conclusión, la educación de los pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina puede caracterizarse a partir de indicadores de inclusión y acceso a la escuela, como así también desde las tensiones jurídicas que se derivan de su tratamiento ciudadano. La caracterización que aquí se ha desarrollado pretende dar cuenta de algunas tensiones y confluencias entre los modelos que se desprenden de la tradición liberal, propia de los Estados nacionales en América Latina, y aquellos otros modelos que tienden hacia la construcción de comunidades políticas plurinacionales y emergentes. En este último caso, se requieren transformaciones radicales en la organización política de los órganos y estructuras de gobierno, y también en los niveles de jurisdicción, normativos y de poder constitucionales, donde las demandas de los pueblos indígenas y afrodescendientes todavía están por cumplirse.

Bibliografía

López, Luis Enrique y Wolfgang Küper (1999), "La educación intercultural bilingüe en América Latina: balance y perspectivas", en *Revista Iberoamericana de Educación*, núm. 20, mayo - agosto.

Véase en: <http://www.rieoei.org/rie20ao2.htm>

Mato, Daniel (2009), Instituciones interculturales de Educación Superior en América Latina: panorama regional, procesos de construcción institucional, logros, innovaciones y desafíos, en D. Mato (ed.), *Instituciones Interculturales de Educación Superior en América Latina*, Instituto Internacional de la Unesco para la Educación Superior en América Latina y el Caribe, Caracas, Venezuela, pp. 13-78.

Actualmente los pueblos indígenas reclaman un reconocimiento que apunta a temas trascendentes para la vida de un Estado, tales como la propiedad de la tierra, la admisión de su propia administración de justicia, su participación en diferentes decisiones de gobierno, la posibilidad de contemplar sus autonomías dentro de un solo Estado y ejercer sus prácticas culturales (Ramírez, 2010). Es por ello que en numerosas constituciones latinoamericanas (Guatemala en 1985, Brasil en 1988, Colombia en 1991, Paraguay en 1992, Perú en 1993, Bolivia en 1994, Argentina en 1994 y Ecuador en 1998), las reformas introdujeron principalmente cambios en lo atinente a: “1) el reconocimiento del carácter pluricultural de la Nación y el Estado, 2) el reconocimiento de los pueblos indígenas y la ampliación de sus derechos (como oficialización de idiomas indígenas, educación bilingüe, protección del medio ambiente), y 3) el reconocimiento del derecho indígena” (Yrigoyen Fajardo, 1999).

En Chile, Costa Rica, El Salvador, República Dominicana, Cuba y Uruguay no hay una mención expresa al reconocimiento de los pueblos indígenas de nivel constitucional, aunque como se podrá ver más adelante el desarrollo de políticas antidiscriminatorias difiere entre estos países. En Honduras, por ejemplo, se hace referencia a la protección de derechos pero no a su reconocimiento. En general, se habla de tres ciclos de reformas constitucionales (Yrigoyen Fajardo, 2010). Para el caso de los países de América Latina, el primer ciclo, desarrollado en la década del ochenta comprende la Constitución de Nicaragua (1987) y la de Guatemala (1985), que reconocen algunos derechos específicos y otros derechos culturales. El segundo ciclo, en cambio, reconoce a la nación como multiétnica y al Estado como pluricultural, aunque este último está plagado de contradicciones. Así, “la adopción del multiculturalismo en los noventa se dio paralelamente a las reformas de Estado, en el marco de la globalización. Tales reformas supusieron, de un lado, políticas de ajuste y la retracción de derechos sociales y, de otro, la flexibilización de mercados y la apertura a las transnacionales. Un gran número de corporaciones transnacionales se instalaron en territorios de los pueblos indígenas con efectos contraproducentes respecto de sus nuevos derechos conquistados. El segundo ciclo, por ello, es de marcados contrastes y, de algún modo, inconsistente, por el reconocimiento simultáneo de derechos indígenas de un lado, y del otro, políticas que permiten nuevas formas de despojo territorial indígena, como no se había dado desde el siglo XIX”.

Finalmente, un tercer ciclo está representado por las constituciones de Ecuador y del Estado Plurinacional de Bolivia, las que con sus diferencias apuntan a la plurinacionalidad. Sin embargo, es importante subrayar que es solo la Constitución boliviana la que claramente representa un punto de inflexión y traduce una genuina pretensión de refundar el Estado.

En relación a los derechos de los ciudadanos afrodescendientes, Brasil es uno de los países de más larga data en cuanto a la implementación de medidas destinadas a proteger sus derechos, mediante acciones afirmativas y lucha contra el racismo. El marco actual de sus políticas tiene como inicio la enmienda constitucional de 1988, que proscribía los actos racistas, y luego continúa con la Ley N° 8081 de 1990, que establece los crímenes y las penas aplicables a los actos discriminatorios por raza, color, religión, etnia o procedencia nacional, practicados por los medios de comunicación o por publicaciones de cualquier naturaleza (Bello y Paixao, 2008).

En Colombia, la Constitución de 1991 reconoce la diversidad étnica y cultural del país y las inscribe como fundamento para la actuación del Estado contra toda forma de discriminación. Además, prescribe explícitamente que el Estado “promoverá las con-

diciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados”. Es importante señalar que esta Constitución, en diferentes artículos, incorpora disposiciones específicas en beneficio de algunos individuos y grupos poblacionales históricamente discriminados, como son los grupos indígenas, los afrocolombianos y los raizales entre otros (Anton et al., 2009).

Las últimas constituciones modificadas, como es el caso de Bolivia (2009) y Ecuador (2008), también introducen cláusulas de reconocimiento de derechos a los afrodescendientes, lo que permite reconocer, además de a los pueblos indígenas, también la identidad afroamericana. En el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, que cambia su denominación como Estado para incorporar directamente esta nueva tradición, la Constitución señala en su art. 3 que: “La nación boliviana está conformada por la totalidad de las bolivianas y los bolivianos, las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos, y las comunidades interculturales y afrobolivianas que en conjunto constituyen el pueblo boliviano”. En el caso de los afrobolivianos, el art. 32 señala que el pueblo afroboliviano goza de los mismos derechos de igual manera que las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos. Por su parte, en Ecuador, el art. 56 señala que: “Las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, el pueblo afroecuatoriano, el pueblo montubio y las comunas forman parte del Estado ecuatoriano, único e indivisible”. Seguidamente, el art. 56 reconoce expresamente que: “Para fortalecer su identidad, cultura, tradiciones y derechos, se reconocen al pueblo afroecuatoriano los derechos colectivos establecidos en la Constitución, la ley y los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos”.

Un párrafo aparte merece el tema de la administración de justicia como uno de los derechos demandados y reivindicados por los pueblos indígenas. Sobre este tema las cláusulas constitucionales son dispares, pero ya sea porque lo reconocen expresamente o por vía de la interpretación, se acepta la posibilidad de que en el mismo Estado convivan sistemas jurídicos diferentes. En rigor, el análisis realizado hasta el momento da cuenta de cómo el reconocimiento de los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas ha pasado desde la ignorancia y el rechazo, en el pasado, hacia la posterior inclusión y visibilización, aunque aún sea insuficiente, no solo desde el reconocimiento sino también desde su efectiva implementación. Sin embargo, es necesario remarcar que todavía mucho más invisibilizada se encuentra la situación de los afrodescendientes.



CUADRO 4
El abordaje de la educación intercultural, el reconocimiento de las lenguas y la pluriculturalidad en las constituciones latinoamericanas

PAÍS	EDUCACIÓN INTERCULTURAL (TÉRMINO UTILIZADO COMO DESTINATARIO)	POSICIÓN DE LAS LENGUAS INDÍGENAS CON RESPECTO AL IDIOMA OFICIAL	PLURICULTURALIDAD
ARGENTINA	Intercultural	No figura	"Garantizar el respeto a su identidad (art. 75.17)."
BRASIL	Comunidades indígenas	No figura	"El Estado garantizará a todos el pleno ejercicio de los derechos culturales y el acceso a las fuentes de la cultura nacional, y apoyará e incentivará la valoración y difusión de las manifestaciones culturales. El Estado protegerá las manifestaciones de las culturas populares, indígenas y afrobrasileñas y las de otros grupos participantes en el proceso de civilización nacional (art. 215)."
ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA	Pueblos indígenas, originarios y campesinos	"Son idiomas oficiales del Estado el castellano y todos los idiomas de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos (arts. 5 y 1)."	"Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y en lo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país (art. 1)."
CHILE	No figura	No figura	No figura
COLOMBIA	Grupos étnicos	"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 (art. 10)."	"El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana (art. 7)." "La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país (art.70)."
COSTA RICA	No figura	"El español es el idioma oficial de la Nación. No obstante, el Estado velará por el mantenimiento y cultivo de las lenguas indígenas nacionales (art. 76) [Así modificado por la Ley N° 7878 del 27 de mayo de 1999]	"Entre los fines culturales de la República están: proteger las bellezas naturales, conservar y desarrollar el patrimonio histórico y artístico de la Nación, y apoyar la iniciativa privada para el progreso científico y artístico (art. 89)."

FUENTE: elaboración propia, a partir del análisis de las constituciones nacionales de los países de la región.

CUADRO 4 (CONTINUACIÓN)

El abordaje de la educación intercultural, el reconocimiento de las lenguas y la pluriculturalidad en las constituciones latinoamericanas

PAÍS	EDUCACIÓN INTERCULTURAL (TÉRMINO UTILIZADO COMO DESTINATARIO)	POSICIÓN DE LAS LENGUAS INDÍGENAS CON RESPECTO AL IDIOMA OFICIAL	PLURICULTURALIDAD
ECUADOR	Intercultural	“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).”	“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 (art. 1).” “Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos: mantener, recuperar, proteger, desarrollar y preservar su patrimonio cultural e histórico como parte indivisible del patrimonio del Ecuador. El Estado proveerá los recursos para tal efecto (art. 57 y 13).” “Los pueblos ancestrales, indígenas, afroecuatorianos y montubios podrán constituir circunscripciones territoriales para la preservación de su cultura. La ley regulará su conformación (art. 60).”
EL SALVADOR	No figura	“El idioma oficial de El Salvador es el castellano. El gobierno está obligado a velar por su conservación y enseñanza. Las lenguas autóctonas que se hablan en el territorio nacional forman parte del patrimonio cultural y serán objeto de preservación, difusión y respeto (art. 62).”	“La riqueza artística, histórica y arqueológica del país forma parte del tesoro cultural salvadoreño, el cual queda bajo la salvaguarda del Estado y sujeto a leyes especiales para su conservación (art. 63).”
GUATEMALA	Indígenas	“El idioma oficial de Guatemala es el español. Las lenguas vernáculas, forman parte del patrimonio cultural de la Nación (art. 143).”	“Se reconoce el derecho de las personas y de las comunidades a su identidad cultural de acuerdo con sus valores, su lengua y sus costumbres (art. 58).”
HONDURAS	No figura	No figura	“El Estado preservará y estimulará las culturas nativas, así como las genuinas expresiones del folclore nacional, el arte popular y las artesanías (art. 173).”
MÉXICO	Comunidades indígenas	“Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad (art. 2.A.V).”	“La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas (art. 2).”

FUENTE: elaboración propia, a partir del análisis de las constituciones nacionales de los países de la región.

CUADRO 4 (CONTINUACIÓN)
El abordaje de la educación intercultural, el reconocimiento de las lenguas y la pluriculturalidad en las constituciones latinoamericanas

PAÍS	EDUCACIÓN INTERCULTURAL (TÉRMINO UTILIZADO COMO DESTINATARIO)	POSICIÓN DE LAS LENGUAS INDÍGENAS CON RESPECTO AL IDIOMA OFICIAL	PLURICULTURALIDAD
NICARAGUA	Pueblos indígenas y comunidades étnicas de la Costa atlántica	"El español es el idioma oficial del Estado. Las lenguas de las comunidades de la Costa atlántica de Nicaragua también tendrán uso oficial en los casos que establezca la ley (art. 11)."	"Es deber del Estado promover el rescate, desarrollo y fortalecimiento de la cultura nacional, sustentada en la participación creativa del pueblo. El Estado apoyará la cultura nacional en todas sus expresiones, sean de carácter colectivo o de creadores individuales (art. 126)."
PANAMÁ	Grupos indígenas	"Las lenguas aborígenes serán objeto de especial estudio, conservación y divulgación y el Estado promoverá programas de alfabetización bilingüe en las comunidades indígenas (art. 88)."	"El Estado reconoce que las tradiciones folclóricas constituyen parte medular de la cultura nacional y por tanto promoverá su estudio, conservación y divulgación, estableciendo su primacía sobre manifestaciones o tendencias que las adulteren (art. 87)."
PARAGUAY	Pueblos indígenas	"El Paraguay es un país pluricultural y bilingüe. Son idiomas oficiales el castellano y el guaraní. La ley establecerá las modalidades de utilización de uno y otro. Las lenguas indígenas, así como las de otras minorías, forman parte del patrimonio cultural de la Nación (art. 140)."	"El Paraguay es un país pluricultural y bilingüe (art. 140)."
PERÚ	Intercultural	"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 (art. 48)."	"Toda persona tiene derecho: a su identidad étnica y cultural. El Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación (art. 2.19)." "El Estado respeta la identidad cultural de las Comunidades Campesinas y Nativas (art. 89)."
REPÚBLICA DOMINICANA	No figura	No figura	"Toda persona tiene derecho a participar y actuar con libertad y sin censura en la vida cultural de la Nación, al pleno acceso y disfrute de los bienes y servicios culturales, de los avances científicos y de la producción artística y literaria. El Estado protegerá los intereses morales y materiales sobre las obras de autores e inventores. En consecuencia: garantizará la libertad de expresión y la creación cultural, así como el acceso a la cultura en igualdad de oportunidades y promoverá la diversidad cultural, la cooperación y el intercambio entre naciones (art. 64.2)."
URUGUAY	No figura	No figura	No figura

FUENTE: elaboración propia, a partir del análisis de las constituciones nacionales de los países de la región.

CUADRO 4 (CONTINUACIÓN)**El abordaje de la educación intercultural, el reconocimiento de las lenguas y la pluriculturalidad en las constituciones latinoamericanas**

PAÍS	EDUCACIÓN INTERCULTURAL (TÉRMINO UTILIZADO COMO DESTINATARIO)	POSICIÓN DE LAS LENGUAS INDÍGENAS CON RESPECTO AL IDIOMA OFICIAL	PLURICULTURALIDAD
REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA	Pueblos indígenas	"El idioma oficial es el castellano. Los idiomas indígenas también son de uso oficial para los pueblos indígenas y deben ser respetados en todo el territorio de la República, por constituir patrimonio cultural de la Nación y de la humanidad (art. 9)."	"Las culturas populares constitutivas de la venezolanidad gozan de atención especial, reconociéndose y respetándose la interculturalidad bajo el principio de igualdad de las culturas (art. 100)." "Los pueblos indígenas, como culturas de raíces ancestrales, forman parte de la Nación, del Estado y del pueblo venezolano como único, soberano e indivisible. De conformidad con esta Constitución tienen el deber de salvaguardar la integridad y la soberanía nacional (art. 126)."
CUBA	No figura	No figura	"El Estado defiende la identidad de la cultura cubana y vela por la conservación del patrimonio cultural y la riqueza artística e histórica de la nación. Protege los monumentos nacionales y los lugares notables por su belleza natural o por su reconocido valor artístico o histórico (art. 39.h)."

FUENTE: elaboración propia, a partir del análisis de las constituciones nacionales de los países de la región.

CONSTITUCIONES Y LEYES INTERNAS

El reconocimiento constitucional del derecho a la no discriminación es de extrema importancia, pues ofrece garantías para la protección de las personas. No obstante, para producir la transformación social, institucional, económica y cultural que supone erradicar la discriminación y operativizar el principio de igualdad es necesario el diseño de instituciones con mandato específico y poder político. La lucha contra la discriminación de todo tipo requiere la aplicación de medidas legales y políticas orientadas a sancionar las transgresiones y a compensar y revertir las relaciones de desventaja, bajo un marco de respeto multicultural.

Tal como fue descrito en el Informe de la Conferencia Regional de América Latina y el Caribe, que fue preparatoria de la Conferencia de examen de Durban, realizada en junio del 2008 en Brasilia: "... se urge a los Estados a adoptar los mecanismos apropiados con el objetivo de monitorear y medir la efectividad y progreso de los programas (...) Se constata la necesidad de reforzar las medidas que faciliten y amplíen el acceso a oportunidades para una mayor y mejor participación de los afrodescendientes y los indígenas en los aspectos políticos, económicos, sociales y culturales de la sociedad, así como de medidas que garanticen que, los sistemas políticos y legales de los Estados, reflejen la diversidad cultural de la sociedad y en especial a las mujeres y reconozcan los distintos sistemas y formas de representación; (...) Se identifica la necesidad de mayores progresos en la implementación de medidas que faciliten el acceso de las víctimas del racismo, de la discriminación racial, de la xenofobia y de las formas conexas de intolerancia a la administración de justicia que garantice la reparación justa y adecuada por los daños sufridos, así como la asistencia jurídica en

una forma que se adapte a sus necesidades específicas y su vulnerabilidad; (...) Insta a los Estados a que refuercen la protección contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia, y las formas conexas de intolerancia, garantizando a todas las personas el acceso a la administración de justicia, los tribunales nacionales competentes y otros órganos y mecanismos estatales para pedir una reparación o satisfacción justa y adecuada por los perjuicios que les ocasionen esas formas de discriminación. Asimismo subraya la importancia de que los denunciantes víctimas de actos de racismo y discriminación racial tengan acceso a la protección de la ley y de los tribunales, y señala la necesidad de dar a conocer ampliamente los recursos judiciales y otros remedios legales existentes y de que estos sean fácilmente accesibles, rápidos y no excesivamente complicados (...).⁴

Respecto de la obligación de todo Estado de no discriminar en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas, se considera que es de: "... aplicación inmediata y requiere de una garantía explícita por parte de cada uno de los Estados Parte. Por lo tanto, esto debería ser sujeto a la revisión judicial y a otros recursos procesales" (Principios de Limburgo, 35). La prohibición de discriminar conlleva para el Estado el deber de garantizar que las personas no serán víctimas de prácticas discriminatorias en cualquier esfera de la vida pública, cometidas por personas o entidades privadas (Principios de Limburgo, 40).

De este modo, los estados están obligados, por disposición constitucional, a proporcionar a los ciudadanos y a las ciudadanas los instrumentos adecuados para acabar con la desigualdad y las prácticas discriminatorias, en esto reside la tremenda importancia de las leyes reglamentarias. La sanción de este tipo de leyes permite definir con mayor precisión el acto discriminatorio y extender el catálogo de medidas de compensación. Estas leyes requieren ser acompañadas de la puesta en marcha de mecanismos legales y judiciales para garantizar el pleno ejercicio y goce de los derechos de las personas. Algunos países de la región, como Argentina, México, Uruguay y recientemente la República Bolivariana de Venezuela (mayo de 2010) han sancionado normas contra toda forma de discriminación. Con excepción de la ley de Argentina que fue sancionada en 1988, las restantes son recientes y se sancionaron durante la última década. En sintonía con la normativa, en la mayor parte de estos países se ha creado un organismo que combate la discriminación. En otros países, en cambio, la regulación se ha realizado a partir de leyes antidiscriminatorias que se refieren a sectores específicos de la población (indígenas, personas con discapacidad, violencia de género, etc.).

El carácter reciente de este proceso de regulación de la discriminación es analizado en un diagnóstico realizado por la Red Iberoamericana de Organismos y Organizaciones contra la Discriminación, en cuyo informe se señala: "En Iberoamérica, las dos últimas décadas han atestiguado profundos cambios en la vida política y la calidad de la convivencia democrática de nuestras sociedades. En el mismo período, también se ha observado una importante inclusión de instrumentos legales e institucionales en nuestros países destinados a combatir la discriminación, pero se trata en realidad de una tarea reciente que necesita ser promovida, fortalecida y consolidada" (Becerra Gelover y Torres Romero, 2008)

En este clima de transformaciones, todos los países de la región han establecido alguna penalidad vinculada con determinados actos de discriminación. El carácter coercitivo de

4. Nota del Secretario General, Informe de la Conferencia Regional de América Latina y el Caribe, preparatoria a la Conferencia de examen de Durban (Brasilia, 17 al 19 de junio de 2008).

estas regulaciones se manifiesta en sanciones que van desde multas hasta la pena de prisión, si bien en general estas penas son bajas y, en la mayor parte de los casos, pueden ser suplidas con multas. “Leyes como las de Brasil, Perú, El Salvador, Argentina, Guatemala o Uruguay contemplan disposiciones que sancionan penalmente la discriminación, mientras que marcos legales como el mexicano apelan en mayor medida al convencimiento y la voluntad de las personas para respetar las normas a través de la conciliación. En el caso específico de México, por ejemplo, después de casi un lustro de operación de la ley se ha visto la necesidad de incluir medidas coercitivas que estimulen su cumplimiento” (Becerra Gelover y Torres Romero, 2008). En otros países, como El Salvador, Panamá y Paraguay se señala que una de las limitaciones detectadas para garantizar el combate efectivo de todos los tipos de discriminación es la inexistencia de leyes reglamentarias (Becerra Gelover y Torres Romero, 2008)

3. LA NO DISCRIMINACIÓN EN LAS LEYES DE EDUCACIÓN DE AMÉRICA LATINA

En las últimas décadas se han observado profundos cambios en las leyes educativas de todos los países de América Latina. Durante los años noventa la mayor parte de los países sancionó nuevas leyes de Educación y, posteriormente, ya en el nuevo milenio, vuelven a observarse modificaciones importantes, como las que se muestran en el Cuadro N° 5.

Al examinar la tendencia presente en los cambios legislativos, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH, 2007) destaca que las leyes que respondieron a reformas integrales muestran auténticos progresos en materia de derechos humanos. En especial, se señala como avance la incorporación explícita de conceptos como “equidad e inclusión”, en los que “se refleja una preocupación por superar situaciones históricas que limitaban el acceso de diversos colectivos sociales a este derecho”. Si bien existen diferencias en la terminología y la profundidad con que se desarrollan algunos conceptos, todas las leyes de Educación reconocen a la educación como un derecho humano fundamental, cuya cobertura debe alcanzar a toda la población en igualdad de condiciones y oportunidades, sin discriminaciones. En general, las leyes expresan que el sistema educativo debe orientarse por los valores de tolerancia, justicia, paz, igualdad y solidaridad, e incorporan el conocimiento de los derechos humanos y los principios de la democracia como contenido de los programas de educación formal.

Un trabajo realizado por el IPE-UNESCO de Buenos Aires, conjuntamente con la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación - CLADE, destaca los aspectos positivos de esta tendencia, señalando que: “... se va consolidando en la Región el paso desde una concepción de la política educativa que se centra en la igualdad de oportunidades hacia otra que pone el énfasis en la igualdad en los logros educativos. Ya no alcanza con que todos ingresen: la meta ahora es que todos permanezcan en el sistema educativo, egresen y aprendan. Este cambio tiene grandes implicancias en la definición de criterios de lo que son las políticas de equidad”. El informe también coincide en que se ha avanzado en el reconocimiento de la educación como derecho: “Hoy prevalece claramente una visión de la educación como formadora de ciudadanos, con una gran capacidad transformadora de las personas y de las sociedades. Y en este punto, por sobre una visión económica, predomina otra centrada en valores, la solidaridad o la tolerancia” (López, 2007).

El reconocimiento del derecho a la Educación sitúa al Estado como garante directo del mismo, y como tal se constituye en el responsable de implementar políticas que aseguren

LA EDUCACIÓN INDÍGENA Y AFRO EN AMÉRICA LATINA

ARIRUMA KOWII*

En las últimas tres décadas, las acciones de los pueblos indígenas y afros de América Latina han generado cambios fundamentales, como los siguientes: i) se reivindican las lenguas y las culturas de los distintos pueblos; ii) los pueblos originarios de los distintos países fortalecen sus relaciones e intercambian experiencias; iii) las sociedades latinoamericanas tienen un mayor conocimiento de la diversidad cultural y lingüística, lo que contribuye a que disminuya el racismo; iv) las autoridades de los distintos gobiernos se ven obligadas a reformar las Constituciones y a definir políticas públicas orientadas a favorecer a las poblaciones históricamente excluidas; y v) organismos como la OIT y las Naciones Unidas han aprobado leyes internacionales favorables a los pueblos indígenas y afrodescendientes. En suma, se genera una coyuntura que aparentemente es favorable para los pueblos indígenas y afros.

En el campo educativo, los logros y limitaciones que se han producido en las últimas tres décadas podemos resumirlos así: i) se crean oficinas especializadas en Educación Intercultural Bilingüe y en Etnoeducación, esta última propuesta se encuentra en proceso de consolidación y con una fuerte presión por parte de las comunidades afrodescendientes; ii) en países como Ecuador, se crea (en 1988) el Sistema de Educación Intercultural Bilingüe, este sistema se caracteriza por ser semiautónomo en el campo administrativo y autónomo en lo pedagógico (en el caso de los demás países funciona incorporado en el sistema educativo nacional); y iii) en todos los casos, el principio de participación es una de las principales características del accionar educativo de estos sistemas, por lo tanto, la influencia de la dirigencia indígena y afro está presente en la gestión educativa de las comunidades.

Esta dinámica también ha obligado a los gerentes, ejecutivos y científicos sociales de las multilaterales, como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, UNICEF, GTZ y las ONGs nacionales e internacionales, a incluir en sus agendas asistencia técnica y financiera en el campo educativo específicamente en favor de los sectores que técnicamente identifican como “los más pobres”. Sin embargo, este apoyo técnico y financiero se ha caracterizado por lo siguiente: i) por ser temporal, limitado y disperso; ii) por originar disputas entre las comunidades; iii) por competir entre las financieras en el tipo de ayuda que pueden brindar a las comunidades y los resultados que puedan obtener; iv) por promover tesis y metodologías que responden a la realidad cultural de las comunidades pero, fundamentalmente, a la visión que se plantea cada una de las agencias de cooperación; y v) por mantener, en algunos casos, una actitud paternalista hacia las comunidades y, en otros, por promover la idea de purismo de las comunidades.

Aparentemente, existe un panorama constitucional de carácter nacional e internacional favorable a los pueblos indígenas y afrodescendientes, y apoyo financiero de las distintas ONGs, sin embargo, en el fondo, se mantienen los viejos esquemas de exclusión y homogeneización. Por ejemplo: los distintos estados latinoamericanos aceptan, conceden, la creación de sistemas educativos para estas poblaciones hacia el interior o en la jurisdicción donde se encuentran los pueblos

* Poeta de la nación Quechua. Licenciado en Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Central del Ecuador. Maestro en Letras y en Estudios de la Cultura, de la Universidad Andina Simón Bolívar.

originarios (aunque no se permite que estos principios influyan y se institucionalicen en el sistema educativo regular nacional), en los centros educativos urbanos o, mejor dicho, de la población no indígena. Esta práctica reproduce los viejos esquemas del sistema colonial, que ideó la ocupación de los espacios desde una visión “racial”, a fin de evitar que su población se contagie de la influencia indígena o afro. Estas prácticas son las que en el caso de las lenguas maternas estuvieron orientadas a lograr que las lenguas se debiliten, se desinstitucionalicen y desaparezcan. Al respecto cabe preguntarse: ¿cuáles son las razones para que los programas de estudios oficiales sigan “invisibilizando” la historia, el conocimiento, la literatura, la enseñanza de las lenguas ancestrales en los centros educativos de las distintas ciudades?

La inclusión de estos temas en los programas oficiales de la educación regular nacional reflejaría el carácter pluricultural, intercultural, plurinacional que pregonan en la actualidad las Constituciones de nuestros países. Pero lamentablemente no se los incluye y, cuando se plantean estos temas, las reacciones de la dirigencia política y de las autoridades del ramo suscitan afirmaciones como estas: “Qué sentido tiene enseñar una lengua indígena en los centros educativos de la Costa o de las ciudades, si la lengua indígena no es utilizada en el comercio...” o “Los pueblos indígenas, los pueblos afros no tienen historia”.

Conceder y aceptar el derecho de los pueblos a educarse en su propia lengua y con pertinencia cultural en sus respectivas jurisdicciones resulta fácil, cómodo, sin embargo, ¿cuál es la responsabilidad del Estado respecto de los miles de migrantes que existen en las ciudades? ¿Cuál es la responsabilidad del Estado respecto de garantizar que las lenguas ancestrales recuperen su vitalidad? Sobre estos temas, es necesario recordar que las lenguas y las culturas ancestrales se han debilitado precisamente porque el Estado las ha excluido. En consecuencia, garantizar su institucionalización es fundamental para que se produzca su recuperación. Solo en esa medida será posible que las lenguas y las culturas que persisten en la actualidad no desaparezcan.

Otro tema fundamental con el que los pueblos indígenas y afrodescendientes continúan enfrentando su proceso de autoafirmación y la consolidación de sus programas, en este caso educativos, son los conceptos de desarrollo, modernización y “lo propio”, que promueven organismos como el BM, BID, UNICEF, GTZ, entre otros, bajo cuyo paraguas se define el apoyo técnico y financiero, así como la mecánica de trabajo que implementan en la concreción de los recursos, es decir, filtrado según “el visto bueno” de la dirigencia política de las organizaciones indígenas y afrodescendientes de los distintos pueblos, una situación que ha dado lugar a que los programas se politicen y, por otra parte, fragmenten la unidad de las comunidades de base.

Finalmente cabe mencionar que la responsabilidad también se concentra en la dirigencia, en los técnicos indígenas y afrodescendientes que han facilitado que las reivindicaciones generadas por la movilización social se politicen y se ponga en riesgo el presente y el futuro de los niños y jóvenes que asisten a los centros educativos interculturales bilingües, toda vez que las propuestas planteadas quedan lamentablemente en lo escrito, en el discurso, pues en la práctica se realiza todo lo contrario. Por ejemplo, enseñar en las comunidades en español o vincular a los profesores a estas por compromiso político y no por exigencias de experiencia y conocimiento de lo que son e implican los procesos educativos.

CUADRO 5
Cambios en las leyes de Educación e incorporación de principios
y objetivos de Educación y Derechos Humanos (EDH) en la normativa educativa

PAÍS	AÑO DE SANCIÓN DE LA LEY EDUCATIVA		INCORPORACIÓN DE PRINCIPIOS, OBJETIVOS O CONTENIDOS DE EDH	
	VIGENTE AL INICIO DE LA DÉCADA	ACTUAL	1990	2002 2007
ARGENTINA	1993	2006	--	**
ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA	1994	2010	*	**
BRASIL	1996	1996 (última modificación en 2009)	*	*
CHILE	1990	(última modificación en 2011)	**	**
COLOMBIA	1994	1994	Sd	**
COSTA RICA	1957	1957 (última modificación en 2001)	**	**
CUBA	1961	1961	A	A
ECUADOR	1983	2011	**	**
EL SALVADOR	1996	1996 (última modificación en 2005)	**	**
GUATEMALA	1991	1991	**	**
HONDURAS	1996	1996	A	A
MÉXICO	1993	2011	**	**
NICARAGUA	1997	2006	**	**
PANAMÁ	1995	1995	*	**
PARAGUAY	1998	1998 (última modificación en 2007)	Sd	**
PERÚ	1982	2003	**	**
REPÚBLICA DOMINICANA	1997	1997	--	**
URUGUAY	1985	2008	**	**
REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA	1999	2009	*	*

NOTAS:
 -- Ninguna referencia.
 * Incorporación implícita: se citan principios y/o contenidos de EDH sin mencionar explícitamente la Educación en derechos.
 ** Incorporación explícita: se citan principios y/o contenidos de EDH haciendo referencia directa y explícita a la Educación en Derechos.
 Sd: Sin datos disponibles.
 A: No figura en el Informe IIDH.

FUENTES:
 relevamiento propio a partir de la legislación actual. Legislación vigente durante los años 1990 e incorporación de principios, objetivos de EDH, IIDH (2007).

el acceso, permanencia y egreso sin discriminación. Asimismo, entre las obligaciones positivas que le competen al Estado, la gratuidad de la enseñanza es una de las obligaciones insoslayables que tiene cada Estado. Por imperio de los pactos y tratados internacionales de derechos humanos, cada Estado está obligado no solo a garantizar el derecho a la educación sino también a asegurar su gratuidad. El PIDESC señala en el art. 13 inc. 2 que: “Los estados partes en el presente Pacto reconocen que, con el objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho: a) la enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente; b) la enseñanza secundaria en sus diferentes formas, incluso la enseñanza técnica y profesional debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita; c) la enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible

a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita...”. Claramente, el eje está puesto en la obligación indiscutible de garantizar la enseñanza gratuita en la escuela primaria y, del mismo modo, aunque como segundo propósito, la educación secundaria y la universitaria. El Protocolo de San Salvador, por otra parte, reproduce el anterior principio en su art. 13, adoptando los mismos postulados del PIDESC y estableciendo el principio de obligatoriedad para los Estados parte del sistema interamericano.

La mayor parte de las leyes de Educación actuales contiene artículos específicos sobre no discriminación y sobre la igualdad de oportunidades. El comportamiento no es tan uniforme en las normas sancionadas con anterioridad y, en algunos casos, incluso se presentan rezagos de visiones que hoy ya han sido superadas. En casi todos los países, las leyes establecen principios de igualdad en el acceso, pero en las normas más recientes se enfatiza el tema de “la igualdad de oportunidades”, no solo en el acceso, sino también en la permanencia y la calidad de la educación. Un ejemplo de esta nueva orientación es la recientemente sancionada Ley de Educación de Bolivia (2010), cuyo texto establece, en su art. 2.2 que: “Se consolida y fortalece el funcionamiento de unidades educativas fiscales y gratuitas, sostenidas por el Estado Plurinacional, para garantizar el acceso, permanencia y la calidad de la educación de todas y todos, por constituir la educación un derecho fundamental y de prioridad estratégica para la transformación hacia el Vivir Bien”. Luego agrega en el art. 5, inc. 10, que son objetivos de la educación: “Garantizar el acceso a la educación y la permanencia de ciudadanas y ciudadanos en condiciones de plena igualdad y equiparación de condiciones”, lo que posiciona al Estado como garante del efectivo acceso en condiciones de igualdad. De manera coherente con estos principios, otro objetivo de la educación establecido en el inc. 11 expresa: “Formular e implementar, desde todos los niveles de gobierno del Estado Plurinacional, programas sociales específicos que benefician a las y los estudiantes con menos posibilidades económicas para que accedan y permanezcan en el sistema educativo, mediante recursos económicos, programas de alimentación, vestimenta, transporte y material escolar; en áreas dispersas con residencias estudiantiles y se estimulará con becas a las y los estudiantes de excelente aprovechamiento en todos los niveles del Sistema Educativo Plurinacional”.

En la misma línea se ubica la Ley de Educación de México (2011), la cual en su art. 32 establece que: “Las autoridades educativas tomarán medidas tendientes a establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada individuo, una mayor equidad educativa, así como el logro de la efectiva igualdad en oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos. Dichas medidas estarán dirigidas, de manera preferente, a los grupos y regiones con mayor rezago educativo o que enfrentan condiciones económicas y sociales de desventaja en términos de lo dispuesto en los artículos 70. y 80. de esta Ley” (art. 32).⁵ Expresamente, el art. 7, inc. IV, incorpora la educación pluricultural al señalar que: “Promover mediante la enseñanza el conocimiento de la pluralidad lingüística de la Nación y el respeto a los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas. Los hablantes de lenguas indígenas tendrán acceso a la educación obligatoria en su propia lengua y español”. Para cumplir con lo dispuesto en los anteriores artículos, la ley también prevé que: “las autoridades educativas en el ámbito de sus respectivas competencias llevarán a cabo las actividades siguientes: I. Atenderán de manera especial las escuelas en que, por estar en localidades aisladas, zonas urbanas marginadas o comunidades indígenas, sea considerablemente mayor la posibilidad

5. El art. 8 señala que el criterio que orientará a la educación que el Estado y sus organismos impartan “... luchará contra la ignorancia y sus causas y efectos, las servidumbres, los fanatismos, los prejuicios, la formación de estereotipos, la discriminación y la violencia especialmente la que se ejerce contra las mujeres, niñas y niños, debiendo implementar políticas públicas de Estado orientadas a la transversalidad de criterios en los tres órdenes de gobierno”.

de atrasos o deserciones, mediante la asignación de elementos de mejor calidad, para enfrentar los problemas educativos de dichas localidades... ” (art. 33).

El derecho a la educación respetuoso de la diversidad cultural es un componente que está presente en la mayor parte de las leyes de la región. En relación con las normas sancionadas durante la última década, Costa Rica parece posicionarse como la única excepción. Existen, no obstante, distintos énfasis dados sobre este derecho. En algunos países, se señala la necesidad de respetar la diversidad cultural mientras que, en otros, se avanza en definir a la educación como pluri e intercultural. Si bien estos conceptos en general son más frecuentes en países con fuerte presencia indígena. A continuación se destacan algunas de estas leyes.

a) Venezuela (2009): se establece que la educación es pública y social, obligatoria, gratuita, de calidad, de carácter laico, integral, permanente, con pertinencia social, creativa, artística, innovadora, crítica, pluricultural, multiétnica, intercultural y plurilingüe (art. 3).

b) Bolivia (2011): la educación se fundamenta en las siguientes bases: es comunitaria, democrática, participativa y de consensos en la toma de decisiones sobre políticas educativas, reafirmando la unidad en la diversidad (arts. 2 y 3). Es intracultural, intercultural y plurilingüe en todo el sistema educativo. Desde el potenciamiento de los saberes, conocimientos e idiomas de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos, las comunidades interculturales y afrobolivianas, promueve la interrelación y convivencia en igualdad de oportunidades para todas y todos, a través de la valoración y respeto recíproco entre culturas (arts. 3 y 8). Promover la unidad del Estado Plurinacional respetando la diversidad, consolidando su soberanía política, económica, social y cultural, con equidad e igualdad de oportunidades y equiparación de condiciones para todas las personas (arts. 4 y 5).

c) Ecuador (2011): la interculturalidad y plurinacionalidad garantizan a los actores del sistema el conocimiento, el reconocimiento, el respeto, la valoración, la recreación de las diferentes nacionalidades, culturas y pueblos que conforman el Ecuador y el mundo; así como sus saberes ancestrales, propugnando la unidad en la diversidad, propiciando el diálogo intercultural e intracultural, y propendiendo a la valoración de las formas y usos de las diferentes culturas que sean consonantes con los derechos humanos (art. 2, z). Reconocimiento de la interculturalidad, entendida como la coexistencia e interacción equitativa, que fomenta la unidad en la diversidad, la valoración mutua entre las personas, nacionalidades y pueblos en el contexto nacional e internacional (art. 79, d).

d) Guatemala (1991): es uno de los países que si bien tiene normativa anterior al 2000, en su formulación señala expresamente el carácter intercultural de la educación. La educación en Guatemala se fundamenta en los siguientes principios: se define y se realiza en un entorno multilingüe, multiétnico y pluricultural en función de las comunidades que la conforman (arts. 1 y 6).

Cuando se examinan las leyes educativas incorporando como dimensión de análisis la educación intercultural destinada a los pueblos indígenas y afrodescendientes surgen mayores diferencias. En general, la temática es abordada como una modalidad del sistema educativo, que se dicta para la población de origen indígena. Incluso, en este caso son escasas las menciones sobre garantizar el acceso, la permanencia y el egreso de las personas de origen indígena si estas no habitan con sus pueblos. Es decir que los movimientos migratorios de las poblaciones indígenas, por otra parte, tan comunes, no constituyen una dimensión que sea tratada en la legislación.⁶

El respeto a la lengua materna sí está presente en la normativa de todos los países que establecen la educación intercultural y, un aspecto a destacar en esta línea, consiste en que se define al Estado como asegurador y garante de este derecho, convirtiéndolo en responsable de la formación docente y de la producción de materiales didácticos y pedagógicos que aseguren el ejercicio de ese derecho. Pues no debe olvidarse que el manejo de la lengua materna por parte del docente y su conocimiento sobre la cultura del pueblo son competencias esenciales a la hora de asegurar una educación intercultural de calidad.

Las leyes de la mayor parte de la región, cuando hacen referencia a la educación intercultural bilingüe, se refieren específicamente a los pueblos indígenas. Con excepción de Colombia, cuya ley data de 1993, solo las más recientes incorporan referencias expresas a los pueblos afrodescendientes (esto ocurre en los casos de Nicaragua, Venezuela, Ecuador y el Estado Plurinacional de Bolivia).

Uno de los avances más significativos que se ha visto en la región sobre la educación de los ciudadanos afrodescendientes lo representa la Ley N° 10.639 sancionada en Brasil en 2003, que ha sido modificatoria de la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional. Allí se establece la obligatoriedad de la enseñanza de la historia y la cultura afrobrasileñas en las escuelas de educación primaria y secundaria, tanto oficiales como privadas. Su texto explicita, además, que los contenidos programáticos mencionados en la ley deben incluir el estudio de la historia de África y los africanos, la lucha de los negros en Brasil, la cultura negra brasileña y la actuación de los negros en la formación de la sociedad nacional, rescatando en todos los casos la contribución del pueblo negro en las áreas sociales, económicas y políticas relativas a la historia de Brasil. Estos contenidos formarán parte del currículo escolar, especialmente en las áreas de educación artística, literatura brasileña e historia.

Esta ley, que ha redefinido la lucha de los pueblos afrobrasileños en relación con la educación, marca un precedente en dos aspectos centrales que deberían ser tenidos en cuenta para la definición de toda propuesta educativa destinada a sociedades multiculturales. Por un lado, apunta a lograr que los afrobrasileños se vean reflejados en el currículo nacional, lo que implica que se avanza en la búsqueda de un currículo que exprese a todos los grupos que componen esa sociedad, en el cual todos se sientan reconocidos. Mientras, por otro lado, propone que la enseñanza de la historia y la cultura negras sea impartida en todas las escuelas, convirtiendo esos contenidos en universales.

Volviendo al panorama general de la región, es importante señalar que, en términos generales, las legislaciones examinadas avanzan muy poco hacia una clara –y necesaria– definición de mecanismos de participación de los pueblos indígenas y afrodescendientes en las propuestas y los diseños de las políticas educativas de educación intercultural. En todo caso, las leyes que hacen mención sobre este importantísimo punto, solo hacen referencia a la creación de instancias de participación de los pueblos indígenas, pero sin avanzar en mayores detalles.

6. Tal como señala el Informe del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2009): “Las exigencias administrativas o legislativas arbitrarias, como el requisito de que haya un número mínimo de alumnos indígenas en las escuelas situadas fuera de las comunidades indígenas para que puedan proporcionarse esos servicios, no son base suficiente para determinar si es posible proporcionar a los niños de origen indígena que viven fuera de sus comunidades la enseñanza en las culturas y en los idiomas indígenas. Para que un Estado pueda atribuir el hecho de no facilitar esos servicios educativos a los niños que viven fuera de sus comunidades deberá demostrar que se ha hecho todo lo posible por emplear todos los recursos a su disposición en un esfuerzo por satisfacer, con carácter prioritario, esa obligación”.

A EDUCAÇÃO DOS POVOS AFRODESCENDENTES NA AMÉRICA LATINA: A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

PETRONILHA BEATRIZ GONÇALVES E SILVA*

A educação na América Latina, seja dirigida aos povos originários do continente, aos descendentes dos africanos escravizados, seja dirigida aos descendentes de europeus e de asiáticos, exige, antes de tudo, conhecimento e valorização das respectivas histórias e culturas. Exige também que cada um se acerque das culturas e histórias de todos os povos que constituem cada uma das nações. É, pois, indispensável que todos aprendam, reconheçam e respeitem as distintas raízes e pertencimentos étnico-raciais que têm contribuído para a consolidação das nações.

Certamente não se está pensando em formar eruditos. O propósito é proporcionar condições e oportunidades para que todos aprendam a conviver, a negociar com diferentes posições e concepções, a elaborar, em colaboração, iniciativas e políticas públicas que gerem impacto nas condições de vida e cidadania de toda a população. Para tanto, há que reeducar as relações que se estabelecem entre diferentes grupos étnico-raciais. Isso se tornará possível, quando sistemas de ensino e professores passarem a ouvir os movimentos sociais e a buscar meios para a educação das relações étnicorraciais, com o objetivo de superar etnocentrismos.

Na América Latina, divulga-se que a invasão e a colonização de territórios e mentes pelos europeus teria trazido benefícios, graças ao que se chamou de mestiçagem de corpos e culturas. Benefícios, para quem? Os povos originários e também os descendentes de africanos escravizados, se não fosse sua criatividade, resistência e a sustentação da Ancestralidade, não teriam sobrevivido nem física, nem culturalmente. Os povos europeus enriqueceram materialmente, incorporaram conhecimentos dos povos que subjugaram, ampliaram seu campo de compreensões a respeito do mundo natural, da natureza humana na sua diversidade. Tiveram, enfim, condições de consolidar suas civilizações, mas para tanto abalaram, frearam, quando não destruíram as de outros que, para melhor dominar, tratavam como inferiores.

A fim de camuflar crueldades e opressões, divulga-se que a mestiçagem teria sido um benefício. Por exemplo, propaga-se que no Brasil se vive numa democracia racial. Pretende-se que a convivência entre pessoas de distintos pertencimentos étnico-raciais seria um conagraçamento. Na verdade, tais relações são tensas, embora pareçam harmoniosas, quando os afrodescendentes, ou seja, os negros assimilam como seus objetivos e interesses daqueles que detêm o poder de governar os destinos de todos. A democracia racial, ao longo de cinco séculos, só existe quando negros e povos indígenas passam a adotar como suas visões de mundo, interesses, objetivos dos que tem mantido o poder de decidir os destinos da sociedade.

Tanto o “conto da mestiçagem”, como o mito da democracia racial associam pertencimento étnicorracial de raiz europeia a sucesso na sociedade, a possibilidade de ter direitos e privilégios garantidos. Assim, se tenta camuflar o racismo gerado pela depreciação das características físicas e culturais de homens e mulheres negros, quando se recusam a aderir projeto de sociedade adverso a seus grupos originários,

* Licenciada em Letras y doctora en Ciencias Humanas y Educación. Profesora del posgrado en Educación de la Universidad Federal de São Carlos, Brasil. Coordinadora de Estudios afro-brasileiros y militante en grupos del Movimiento Negro.

sejam, eles, africanos e povos indígenas, entre outros. Como se vê, pensar a educação dos afrodescendentes e buscar meios de realizá-la implica pensar a educação de todos os cidadãos.

No Brasil, as demandas do Movimento Negro, nesse sentido, são reconhecidas quando em 2003, o Presidente Lula promulga a Lei Nº 10.639 que estabelece a obrigatoriedade do ensino de história e cultura afro-brasileira e africana. O Conselho Nacional de Educação, em 2004, regulamenta o artigo introduzido pela referida lei nas *Diretrizes e Bases da Educação Nacional*, para tanto, estabelece as *Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnicorraciais e para o ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana*.¹ Tais orientações dizem respeito a todos os brasileiros, independentemente de seu pertencimento étnicorracial, pois são meios para se assegurar igualdade de condições de cidadania, de direito a conhecer as histórias e culturas que compõem a nação brasileira.

Estamos diante de uma “política curricular, fundada em dimensões históricas, sociais, antropológicas da realidade brasileira, que busca combater o racismo e as discriminações que atingem particularmente os negros” (Brasil, 2004, p. 10). Política essa que precisa ser complementada por novas medidas que contemplem as particularidades das comunidades quilombolas, remanescentes do período escravista ou constituídas posteriormente. Os quilombos² ultrapassam a 1000 comunidades, localizadas em diferentes regiões do país, com organizações distintas, algumas falando língua de origem africana, a maior parte localizada em áreas de difícil acesso, embora haja um pequeno número em zona urbana. O Conselho Nacional de Educação se encontra em fase de consultas a comunidades quilombolas, ao Movimento Negro, aos sistemas de ensino, a fim de exarar as diretrizes curriculares para educação quilombola. Certamente as experiências da Colômbia, Equador, Venezuela, que desde os anos 1990 têm implantado políticas curriculares dirigidas a sua população quilombola, serão uma referência.

Esperemos que essas diferentes iniciativas levem a superar relações de dominação e sumissão entre grupos étnicorraciais e nos propicie, na América Latina, a construção de sociedades realmente democráticas.

1. Parecer do Conselho Pleno do Conselho Nacional de Educação Nº 3, de 10 de março de 2004.

2. Quilombos: *palenques*, em espanhol.

CUADRO 6
La Educación Intercultural Bilingüe (EIB) en la legislación nacional

	DEFINICIÓN DE EDUCACIÓN INTERCULTURAL	USO DE LENGUAS
ARGENTINA	“La Educación Intercultural Bilingüe es la modalidad del sistema educativo de los niveles de Educación Inicial, Primaria y Secundaria que garantiza el derecho constitucional de los pueblos indígenas.”	“Asegurar a los pueblos indígenas el respeto a su lengua.”
ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA	“La educación es intracultural, intercultural y plurilingüe en todo el sistema educativo” (arts. 1 y 6).	“La educación debe iniciarse en la lengua materna, y su uso es una necesidad pedagógica en todos los aspectos de su formación. Se crea el Instituto Plurinacional de Estudio de Lenguas y Culturas como entidad descentralizada del Ministerio de Educación, que desarrollará procesos de investigación lingüística y cultural. El Instituto Plurinacional de Estudio de Lenguas y Culturas creará los institutos de lenguas y culturas por cada nación o pueblo indígena originario campesino para la normalización, investigación y desarrollo de sus lenguas y culturas, los mismos que serán financiados y sostenidos por las entidades territoriales autónomas” (art. 88, 1 y 2).
BRASIL	“Desenvolverá programas integrados de ensino e pesquisa, para oferta de educação escolar bilingüe e intercultural aos povos indígenas” (art. 78, 1 y 2).	“O ensino fundamental regular será ministrado em língua portuguesa, assegurada às comunidades indígenas a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem” (art. 32, 3).
CHILE	“La Educación Intercultural Bilingüe se expresa en el sector curricular dirigido a los niños y niñas, jóvenes y adultos que reconocen la diversidad cultural y de origen y en la cual se enseñan y transmiten la lengua, cosmovisión e historia de su pueblo de origen, estableciendo un diálogo armónico en la sociedad” (art. 23).	“En el caso de establecimientos educacionales con alto porcentaje de alumnos indígenas, se considerará, además, como objetivo general, que los alumnos y alumnas desarrollen los aprendizajes que les permiten comprender y expresar mensajes simples en lengua indígena reconociendo su historia y conocimientos de origen” (art. 28,m).
COLOMBIA	Definición de etnoeducación. “Se entiende por educación para grupos étnicos la que se ofrece a grupos o comunidades que integran la nacionalidad y que poseen una cultura, una lengua, unas tradiciones y unos fueros propios y autóctonos. Esta educación debe estar ligada al ambiente, al proceso productivo, al proceso social y cultural, con el debido respeto de sus creencias y tradiciones” (art. 55). “La educación en los grupos étnicos estará orientada por los principios y fines generales de la educación establecidos en la integralidad, interculturalidad, diversidad lingüística, participación comunitaria, flexibilidad y progresividad” (art. 56).	“El desarrollo de las habilidades comunicativas básicas para leer, comprender, escribir, escuchar, hablar y expresarse correctamente en lengua castellana y también en la lengua materna, en el caso de los grupos étnicos con tradición lingüística propia, así como el fomento de la afición por la lectura” (art. 21). “En sus respectivos territorios, la enseñanza de los grupos étnicos con tradición lingüística propia será bilingüe, tomando como fundamento escolar la lengua materna del respectivo grupo, sin detrimento de lo dispuesto en el literal c) del artículo 21 de la presente Ley” (art. 57).



MENCIÓN DE PUEBLOS INDÍGENAS COMO DESTINATARIOS	MENCIÓN DE PUEBLOS AFRODESCENDIENTES COMO DESTINATARIOS
--	--

Mención expresa	No menciona
-----------------	-------------

Mención expresa	Mención expresa
-----------------	-----------------

Mención expresa	Mención expresa pero limitada a inclusión de contenidos de historia y cultura
-----------------	--

Mención expresa	No menciona
-----------------	-------------

Mención expresa	No hay mención expresa, pero existe la Ley N° 70 de 1993
-----------------	---

FUENTE: elaboración propia, a partir del análisis de las leyes nacionales de Educación de los países de la región.

CUADRO 6 (CONTINUACIÓN)
La Educación Intercultural Bilingüe (EIB) en la legislación nacional

	DEFINICIÓN DE EDUCACIÓN INTERCULTURAL	USO DE LENGUAS
COSTA RICA	No menciona	No menciona
ECUADOR	<p>“El Sistema de Educación Intercultural Bilingüe (SEIB) es parte sustancial del Sistema Nacional de Educación, a través de la Subsecretaría de Educación Intercultural Bilingüe, de manera desconcentrada y con respeto a los derechos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas. El Sistema de Educación Intercultural Bilingüe comprende el conjunto articulado de todas las políticas, normas e integrantes de la comunidad educativa desde el nivel comunitario, circuitos educativos, distrital y zonal, que tengan relación directa con los procesos de aprendizajes en idiomas ancestrales y oficiales” (art. 77).</p>	<p>“El desarrollo, fortalecimiento y promoción de los idiomas de los pueblos y nacionalidades del Ecuador” (art. 3,s).</p> <p>“Asegurar una educación con pertinencia cultural para los pueblos y nacionalidades, en su propia lengua y respetando sus derechos. Fortalecer la práctica, mantenimiento y desarrollo de los idiomas de los pueblos y nacionalidades” (art. 6, k).</p>
EL SALVADOR	No menciona	No menciona
GUATEMALA	<p>“La Educación Bilingüe responde a las características, necesidades e intereses del país, en lugares conformados por diversos grupos étnicos y lingüísticos y se lleva a cabo a través de programas en los subsistemas de educación escolar y educación extraescolar o paralela” (art. 56).</p> <p>“La Educación Bilingüe se realiza para afirmar y fortalecer la identidad y los valores culturales de las comunidades lingüísticas” (art. 57).</p>	<p>“La educación en las lenguas vernáculas de las zonas de población indígena será preeminente en cualesquiera de los niveles y áreas de estudio” (art. 58).</p> <p>“La presente ley y su reglamento será traducida y difundida por lo menos en los cuatro niveles y áreas de estudio” (art. 58).</p>
HONDURAS	<p>“La Secretaría de Educación Pública dispondrá lo concerniente a la educación de las comunidades de indígenas culturalmente atrasadas, con el fin de incorporarlas a la vida nacional en el aspecto económico, social y cultural, además promoverá el desarrollo de planes especiales para atender la educación de las zonas fronterizas del país” (art. 82).</p>	No menciona
MÉXICO	<p>“Los hablantes de lenguas indígenas, tendrán acceso a la educación obligatoria en su propia lengua y español.</p> <p>Artículo 38. La educación básica, en sus tres niveles, tendrá las adaptaciones requeridas para responder a las características lingüísticas y culturales de cada uno de los diversos grupos indígenas del país, así como de la población rural dispersa y grupos migratorios.”</p>	<p>“Promover mediante la enseñanza el conocimiento de la pluralidad lingüística de la Nación y el respeto a los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas. Los hablantes de lenguas indígenas, tendrán acceso a la educación obligatoria en su propia lengua y español” (art. 7, IV).</p> <p>“La educación básica, en sus tres niveles, tendrá las adaptaciones requeridas para responder a las características lingüísticas y culturales de cada uno de los diversos grupos indígenas del país, así como de la población rural dispersa y grupos migratorios.”</p>

MENCIÓN DE PUEBLOS INDÍGENAS COMO DESTINATARIOS	MENCIÓN DE PUEBLOS AFRODESCENDIENTES COMO DESTINATARIOS
No menciona	No menciona
Mención expresa	Mención expresa
No menciona	No menciona
Mención expresa	No menciona
Mención expresa	No menciona
Mención expresa	No menciona

FUENTE: elaboración propia, a partir del análisis de las leyes nacionales de Educación de los países de la región.

CUADRO 6 (CONTINUACIÓN)**La Educación Intercultural Bilingüe (EIB) en la legislación nacional**

	DEFINICIÓN DE EDUCACIÓN INTERCULTURAL	USO DE LENGUAS
NICARAGUA	<p>“Los pueblos indígenas y las comunidades étnicas de la Costa atlántica tienen derecho en su región a la educación intercultural en su lengua materna y el estudio del español como idioma nacional” (Considerando VIII).</p> <p>“La educación en las Regiones Autónomas a todos los niveles y modalidades es intercultural y bilingüe” (art. 4, j).</p> <p>Es un modelo educativo participativo, el cual se gestiona de manera descentralizada y autónoma y que responde a las realidades, necesidades, anhelo y prioridades educativas de su población multiétnica, multilingüe y pluricultural.</p>	<p>“Los pueblos indígenas y las comunidades étnicas de la Costa atlántica tienen derecho en su región a la educación intercultural en su lengua materna y el estudio del español como idioma nacional” (Considerando VIII).</p>
PANAMÁ	<p>“La educación de las comunidades indígenas se enmarca dentro de los principios y objetivos generales de la educación nacional y se desarrolla conforme a las características, objetivos y metodología de la educación bilingüe intercultural” (art. 4-C).</p> <p>“El Estado garantizará la ejecución de programas especiales con metodología bilingüe intercultural para la educación del adulto indígena, con el objeto de que este logre la reafirmación de su identidad étnica cultural y mejore condición y nivel de vida” (art. 251).</p>	<p>“Se considerarán las lenguas vernáculas como parte del patrimonio cultural” (art. 80).</p> <p>“El Ministerio de Educación garantizará que el personal docente y administrativo que ejerza funciones en las comunidades indígenas tenga una formación bilingüe, con dominio del español y de la lengua indígena de la región” (art. 275).</p>
PARAGUAY	<p>“Se entiende por educación para grupos étnicos la que se ofrece a grupos o comunidades que poseen su propia cultura, su lengua y sus tradiciones y que integran la nacionalidad paraguaya” (art. 11,e).</p> <p>“La educación de los grupos étnicos estará orientada por los principios y fines generales de la educación establecidos en la presente ley” (art. 77).</p> <p>“La educación en los grupos étnicos tendrá como finalidad afianzar los procesos de identidad, e integración en la sociedad paraguaya, respetando sus valores culturales” (art. 78).</p> <p>En el año 2007 se sanciona la Ley N° 3231 que crea la Dirección General de Educación Escolar Indígena en el Ministerio de Educación y Cultura.</p>	<p>“Son fines del sistema educativo nacional: la formación en el dominio de las dos lenguas oficiales” (art. 9,c).</p> <p>“Son fines del sistema educativo nacional el conocimiento, la preservación y el fomento de la herencia cultural, lingüística y espiritual de la comunidad nacional” (art. 9,d).</p> <p>“La enseñanza se realizará en la lengua oficial materna del educando desde los comienzos del proceso escolar o desde el primer grado. La otra lengua oficial se enseñará también desde el inicio de la educación escolar con el tratamiento didáctico propio de una segunda lengua” (art. 31).</p>
PERÚ	<p>“La Educación Bilingüe intercultural se ofrece en todo el sistema educativo: c) Determina la obligación de los docentes de dominar tanto la lengua originaria de la zona donde laboran como el castellano. d) Asegura la participación de los miembros de los pueblos indígenas en la formulación y ejecución de programas de educación para formar equipos capaces de asumir progresivamente la gestión de dichos programas. e) Preserva las lenguas de los pueblos indígenas y promueve su desarrollo y práctica” (art. 20).</p>	<p>“La Educación Bilingüe intercultural se ofrece en todo el sistema educativo: b) Garantiza el aprendizaje en la lengua materna de los educandos y del castellano como segunda lengua, así como el posterior aprendizaje de lenguas extranjeras (...) e) Preserva las lenguas de los pueblos indígenas y promueve su desarrollo y práctica” (art. 20, b y e).</p>

**MENCIÓN DE PUEBLOS INDÍGENAS
COMO DESTINATARIOS**

**MENCIÓN DE PUEBLOS AFRODESCENDIENTES
COMO DESTINATARIOS**

Mención expresa

Mención expresa

Mención expresa

No menciona

Mención expresa

No menciona

Mención expresa

No menciona

FUENTE: elaboración propia, a partir del análisis de las leyes nacionales de Educación de los países de la región.

CUADRO 6 (CONTINUACIÓN)
La Educación Intercultural Bilingüe (EIB) en la legislación nacional

	DEFINICIÓN DE EDUCACIÓN INTERCULTURAL	USO DE LENGUAS
REPÚBLICA DOMINICANA	No menciona	No menciona
URUGUAY	No menciona	No menciona
REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA	“La educación intercultural transversaliza al Sistema Educativo y crea condiciones para su libre acceso a través de programas basados en los principios y fundamentos de las culturas originarias de los pueblos y de comunidades indígenas y afrodescendientes, valorando su idioma, cosmovisión, valores, saberes, conocimientos y mitologías entre otros, así como también su organización social, económica, política y jurídica, todo lo cual constituye patrimonio de la Nación. La educación intercultural bilingüe es obligatoria e irrenunciable en todos los planteles y centros educativos ubicados en regiones con población indígena, hasta el subsistema de educación básica. La educación intercultural bilingüe se regirá por una ley especial que desarrollará el diseño curricular, el calendario escolar, los materiales didácticos, la formación y pertinencia de los y las docentes correspondientes a esta modalidad” (art. 27).	“El uso del idioma castellano en todas las instituciones y centros educativos, salvo en la modalidad de la educación intercultural bilingüe indígena, la cual deberá garantizar el uso oficial y paritario de los idiomas indígenas y del castellano” (art. 6,h).
CUBA	No menciona	No menciona

Volviendo al panorama general de la región, es importante señalar que, en términos generales, las legislaciones examinadas avanzan muy poco hacia una clara –y necesaria– definición de mecanismos de participación de los pueblos indígenas y afrodescendientes en las propuestas y los diseños de las políticas educativas de educación intercultural. En todo caso, las leyes que hacen mención sobre este importantísimo punto, solo hacen referencia a la creación de instancias de participación de los pueblos indígenas, pero sin avanzar en mayores detalles.

4. BREVE BALANCE DE LA SITUACIÓN

En este capítulo se ha realizado una ligera revisión del andamiaje normativo que se ha ido construyendo en las últimas décadas, en torno al derecho a la educación de los pueblos indígenas y afrodescendientes. Esta revisión contempla dos grandes dimensiones: por un lado, se revisa el conjunto de pactos y tratados internacionales mediante los cuales los diferentes estados de la región fueron asumiendo y ratificando su compromiso por garantizar el derecho a la educación de todos sus ciudadanos, rechazando toda forma de discriminación. Por otro lado, se describe de qué modo en cada Estado ese compromiso se fue materializando en normas que orientan las políticas y los recursos, con el fin de hacer efectivo el lugar del Estado como garante del derecho a la educación.

MENCIÓN DE PUEBLOS INDÍGENAS COMO DESTINATARIOS	MENCIÓN DE PUEBLOS AFRODESCENDIENTES COMO DESTINATARIOS
No menciona	No menciona
No menciona	No menciona
Mención expresa	Mención expresa
No menciona	No menciona

FUENTE: elaboración propia, a partir del análisis de las leyes nacionales de Educación de los países de la región.

El panorama que se visualiza actualmente es alentador. Por un lado, son importantes los avances que se han hecho en el Derecho internacional, en término de definiciones y recomendaciones orientadas a garantizar el derecho a la educación de los pueblos indígenas y afrodescendientes. Estos avances representan para cada Estado no solo un compromiso sino también un marco orientativo a la hora de avanzar en las reformas normativas e institucionales que este compromiso exige. Por otro lado, pudo observarse que, aun de un modo desperejo, los países van avanzando en un gradual proceso de transformación de sus normativas, como camino necesario para hacer realidad el compromiso que han asumido.

La educación debe y puede ser exigida al Estado, por cuanto este se ha comprometido a garantizarla y porque la educación supone un conjunto de condiciones que únicamente a través de una política coherente e inclusiva puede hacerse realidad. La educación no es una aspiración de los seres humanos cuyo alcance dependa de la capacidad de cada persona para proveérsela, es un derecho humano que, como tal, implica obligaciones para los Estados, y la ratificación de los instrumentos internacionales reafirma esta realidad. Lo que demuestra la revisión efectuada en este capítulo respecto de este tema, es que también se ha avanzado significativamente en la construcción de herramientas desde las cuales los alumnos, los estudiantes, sus familias, las comunidades y la sociedad civil en general, pueden hacer efectivo su derecho

a exigir una educación de calidad. Porque si bien estos recursos están presentes con diferentes grados de desarrollo en la normativa de cada país, el marco internacional ofrece múltiples instrumentos desde donde reclamar a los Estados las reformas con las que se han comprometido. En el próximo capítulo de este informe, donde se convocan las voces de los actores de las comunidades indígenas y afrodescendientes, es posible apreciar el modo en que estas comunidades se han apropiado de las herramientas que les ofrece el Derecho internacional para avanzar en sus reclamos por una educación inclusiva y de calidad.

En este recorrido, también se hace visible una deuda importante con los pueblos indígenas y afrodescendientes, esa que se vincula con el reconocimiento de sus derechos colectivos. En este sentido, los instrumentos analizados en este capítulo no se refieren específicamente a los derechos de los pueblos indígenas como tales, o a los de los afrodescendientes. Al ser la educación y la no discriminación derechos humanos fundamentales, estos pueblos pueden demandarlos, y así lo han hecho y lo hacen cada vez que son víctimas de persecución o discriminación, sin embargo, lo hacen individualmente sin poder apelar al reconocimiento de un derecho colectivo.

Frecuentemente los pueblos indígenas han invocado la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio (1948), alegando ser víctimas de *genocidio cultural* o etnocidio. Otro de los instrumentos que se ha utilizado es el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que dispone que no se debe negar a las personas que pertenecen a las minorías étnicas, religiosas o lingüísticas “el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma”.

De todos modos, tal como lo destaca quien fuera el relator de los derechos indígenas, Rodolfo Stavenhagen, esta disposición presenta tres dificultades: en primer lugar, no define lo que se entiende por minoría; y a ello corresponde añadir que los pueblos indígenas en América Latina se resisten a ser considerados como minorías y, de hecho, en algunos países son en verdad mayorías, en términos demográficos. En segundo lugar, el texto no afirma derechos, pues está redactado en términos negativos. Y, en tercer lugar, no reconoce derechos a las minorías como tales, sino a las personas que pertenecen a estas, sabiendo que los indígenas insisten en el reconocimiento de sus derechos colectivos, como pueblos (Stavenhagen, 2006).

La discusión alrededor de la existencia de los derechos colectivos ha sido amplia y profunda en el ámbito de la filosofía política y de las líneas de pensamiento filosóficas.⁷ La tradición liberal que impera en la región construyó el ordenamiento jurídico sobre la base de los derechos individuales, y esta misma tradición se resiste a reconocer que el sujeto de derecho no solo es el individuo en particular sino que su titularidad puede ser colectiva.

Si bien los derechos colectivos se contemplan en la totalidad del marco normativo latinoamericano, el debate continúa abierto, debido a las resistencias de los operadores judiciales a que estos sean exigibles judicialmente. A diferencia de los derechos

7. Entre los defensores de la existencia de derechos colectivos se pueden enrolar autores como Michael Sandel (2000), Alasdair MacIntyre (1998) y Michael Walzer (1993). Desde la perspectiva liberal, son teóricos destacables John Rawls (1979), Ronald Dworkin (1992) y Ernesto Garzón Valdés (1993). También vale la pena mencionar a Joseph Raz (1994) y a Will Kymlicka (1996) como aquellos que han intentando encontrar una vía intermedia entre estas dos corrientes.

individuales, que se predicen del ser humano como un individuo, los derechos colectivos consideran como relevante al sujeto conformado por un conjunto de individuos que están vinculados por un pasado común, una misma espiritualidad, una lengua compartida, donde la comunidad es considerada tan valiosa, que forma parte de la constitución de la identidad. Desde esta perspectiva, existen derechos que solo pueden predicarse como específicos de ese colectivo (por ejemplo, el derecho a la libre determinación), siendo imposible pensarlo como atributo del individuo.

Superar el desconocimiento y los prejuicios, y comprender que los derechos colectivos representan y significan “más” que la suma de los derechos de los individuos ha sido –y continúa siendo– una ardua tarea. Los derechos colectivos constituyen para los pueblos indígenas herramientas para garantizar su subsistencia y sistema de valores, sus creencias y sus culturas. Los derechos individuales, entonces, son insuficientes para asegurar el disfrute del plan de vida de los integrantes de los pueblos indígenas (Ramírez, 2007) y afrodescendientes. ■