



CONCLUSIONES



CONCLUSIONES

A lo largo de los diferentes capítulos de este informe, se ha ido construyendo un balance sobre la situación social y educativa de los pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina. Como resultado de ese ejercicio, el panorama que se vislumbra es verdaderamente muy complejo. En primer lugar, la información aquí revisada y sistematizada permite reafirmar aquello que ya se sabe: sobre los ciudadanos indígenas y afrodescendientes recaen las principales carencias, ellos son los postergados en el mundo del trabajo, los que quedan en los escalones más bajos de la estructura social, quienes suelen habitar el lugar de la pobreza crónica y la exclusión, tal como se manifiesta a partir de los datos aportados en la primera parte del segundo capítulo.

Sin embargo, en la segunda parte de este mismo capítulo, otros datos presentados permiten inferir que cuando se analiza la relación de estos pueblos con los sistemas educativos de la región, el panorama resulta más alentador. Si bien todavía es habitual que los ciudadanos indígenas y afrodescendientes continúen estando entre los grupos sociales que manifiestan las más bajas tasas de escolarización y graduación, entre aquellos de menor rendimiento o entre quienes están expuestos a la oferta educativa más precaria, aun así, los avances son significativos. Porque la comparación del nivel de acceso a la educación formal entre las diferentes generaciones muestra cómo, a lo largo de las últimas décadas, se han desarrollado cambios que marcan un avance sustantivo hacia la plena escolarización, fundamentalmente en aquellos niveles que corresponden al ciclo de la educación obligatoria.

Una primera imagen de deuda, rezago y discriminación que provenía como pesado lastre de épocas anteriores ya había quedado relativizada a lo largo del primer capítulo del informe. Allí se pudo apreciar que, a la luz de una historia de más de quinientos años de negación, olvido y exterminio, las últimas cuatro décadas representan un período de cambios de una magnitud sin precedentes. Tal como se adelantó en la introducción del informe, no es esperable que en pocas décadas pueda revertirse y neutralizarse una historia de discriminación y exclusión que lleva más de 500 años de formación, sin embargo, los cambios ocurridos en este último período son de una magnitud tal, que podrían estar marcando un punto de inflexión para opacar para siempre esa trágica historia. Esta constituye una de las principales tensiones a la que ya se hizo referencia, visible durante todo el recorrido del informe: hoy, afrodescendientes e indígenas continúan siendo víctimas de una historia en la que son relegados y discriminados pero, al mismo tiempo, viven un escenario de logros sin parangón en la historia de su propio desarrollo en América Latina. En la región, se siguen dando casos de criminalización de los movimientos indígenas, perdura una alta prevalencia de afroamericanos en cárceles, pero estos lamentables hechos coexisten con avances sustantivos que son fruto de históricas luchas de resistencia.

En ese oscuro mundo de prejuicio y postergación, poco a poco se van abriendo espacio historias de inclusión y de movilidad social. Si bien todavía se sigue tratando de casos excepcionales, las trayectorias de jóvenes indígenas y afroamericanos que van pudiendo avanzar por los diferentes niveles del sistema educativo y de aquellos que van logrando espacios de integración en el mundo productivo o que acceden a instancias de gestión de las políticas públicas se manifiestan como hechos recientes que van modificando la repetida historia del fracaso. Este protagonismo, cada vez más recurrente, representa un gran progreso tanto para los individuos como para sus comunidades, que viven la integración como un gran logro reivindicativo.

Aun así, debe destacarse que el principal avance de la época es el andamiaje normativo, actualmente vigente, en torno a los derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes, cuya construcción se inicia a partir de la declaración de la educación como un derecho y del posterior desarrollo en torno al principio de no discriminación. Estos preceptos encuentran expresión plena en el entramado de pactos, acuerdos e instituciones del derecho internacional que se han expedido en su favor y en la normativa de cada uno de los países de la región. Como bien pudo apreciarse en el análisis del tercer capítulo, durante las últimas décadas se desarrolló una serie de cambios en la normativa de cada uno de los países que reconfiguró sustancialmente la relación entre el Estado y los pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina.

La construcción de este marco regulatorio adquiere al menos tres efectos que merecen ser destacados, tanto sobre la situación de los pueblos como en su relación con los Estados nacionales. En primer lugar, hay que subrayar que el despliegue de un importante ajuste normativo constituye un hecho político de suma relevancia, en tanto representa un conjunto de compromisos que es asumido por los propios Estados para desarrollar acciones orientadas a garantizar el pleno ejercicio de la educación de todos sus habitantes, erradicando toda forma de discriminación hacia cualquier grupo social. De este modo, los Estados asumen ante su propia ciudadanía y ante la comunidad internacional la condición de ser garantes del derecho a la educación y de la no discriminación de sus pueblos.

En segundo lugar, el marco normativo –tanto en el nivel nacional como supranacional– al mismo tiempo potencia las acciones de los pueblos indígenas y afrodescendientes, de sus organizaciones y de sus referentes, además de expresarlos. Los potencia, porque el derecho internacional y las regulaciones de la mayoría de los países les ofrecen un conjunto de poderosas herramientas con las cuales demandar legítimamente a sus Estados por el cumplimiento de los derechos que les corresponden, esto es, exigirles que hagan efectiva la condición de asumirse como garantes. Y los expresa, porque sus organizaciones han tenido un papel fundamental durante la construcción del marco normativo, a través de sus históricas luchas, de sus demandas y de su presión sobre los Estados. Más recientemente, también han tenido una destacada injerencia al hacer uso de los múltiples mecanismos de consulta y de participación que se han ido incorporando en la institucionalidad, desde la cual se va consolidando la normativa vigente.

En tercero y último lugar, uno de los efectos más significativos, y que sin dudas refuerza este momento de cambio en la historia de discriminación y negación de los pueblos indígenas y afrodescendientes, lo constituye el hecho de que el discurso perteneciente al enfoque de derechos se ha consolidado como un lenguaje común, y ha sido adoptado y legitimado, tanto por los agentes gubernamentales como por los representantes de los pueblos. Esta decisión define un acuerdo básico, desde donde impulsar la negociación permanente entre unos y otros, establece claras reglas de juego aceptadas por ambas partes, y delimita tanto el campo del conflicto como el de los posibles acuerdos. En síntesis, el enfoque de derechos enmarca y organiza la relación entre el Estado y las comunidades. Desde una perspectiva histórica, este avance constituye realmente un punto de quiebre, reconocido por ambas partes de un diálogo, en sí mismo muy complejo.

Sin embargo, aún habiéndose consolidado este gran paso, la relación que los pueblos indígenas y afrodescendientes tienen con sus respectivos Estados continúa siendo sumamente difícil. En este complejo vínculo, se manifiesta otra de las tensiones que

caracterizan al panorama actual. Por un lado, los referentes de los pueblos reconocen y aplauden los avances alcanzados en el ámbito legislativo. Pero, por otro lado, cuestionan las políticas emanadas desde el Estado. El desajuste existente entre los avances dados en el campo de las normas y las deudas provenientes del ámbito de las políticas conforma la tensión que se desarrolla en las sociedades en torno a la inclusión de los pueblos indígenas y afroamericanos.

Los avances que hay en el campo normativo son efecto, en gran medida, del grado de autonomía que ha adquirido en la actualidad el discurso de los derechos sociales, económicos, políticos y culturales. Es habitual que aquellos temas de interés público en torno a los cuales se desarrollan posiciones contrapuestas sean arduamente debatidos en los espacios parlamentarios antes de que se sancione cada norma. Pero esto no es tan frecuente cuando el debate se establece sobre temas tan sensibles como, por ejemplo, el derecho a la educación. En este caso, difícilmente un legislador pueda expresar su desacuerdo o votar en contra de la inclusión educativa de los pueblos indígenas o de los afroamericanos, u oponer obstáculos al principio de no discriminación. En estos nuevos comportamientos sociales, puede observarse la legitimidad que adquiere el discurso de derechos y la mirada constante de los referentes de la sociedad civil, quienes permiten que se desarrollen significativos avances en la sanción de las leyes o en la incorporación y efectivización del contenido de los tratados internacionales. Este es, sin dudas, un gran logro por parte de los numerosos movimientos que han luchado contra las diversas formas de discriminación a lo largo y ancho de la región.

Ahora bien, estos acuerdos tan difundidos y generalizados no necesariamente deben ser interpretados como una total expresión de consenso del conjunto de la sociedad respecto de los derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes. Por el contrario, si bien la norma es conocida y aceptada, continúan sobreviviendo espacios de tensión. El enfrentamiento de intereses y el debate político que en torno a ciertos temas se hace visible en el espacio legislativo, al momento de efectivizar los derechos involucrados se ve plasmado en el campo de las políticas sociales y educativas, mediante las asignaciones presupuestarias, la prioridad otorgada a cada política, el nombramiento de funcionarios que deben hacer efectivos esos compromisos, entre otras acciones. En estas instancias posteriores, se vuelven visibles los conflictos y se materializan aquellos desacuerdos que no fueron manifestados en el ámbito parlamentario. Por este motivo, el grado de avance en el campo de las políticas sociales y educativas que tienden a garantizar el pleno acceso al conocimiento resulta finalmente dispar. En definitiva, ocurre que el espacio que los referentes de la sociedad civil habían ganado, a través de su permanente militancia, en el campo legislativo, luego se ve diluido a la hora de llevar adelante las políticas específicas que –en su condición de garantes– los Estados deben implementar.

Las demandas que los pueblos indígenas y afrodescendientes realizan a los Estados son múltiples y se expresan de modos cada vez más visibles e institucionalizados. Entre ellas, se manifiestan –según surge de las entrevistas realizadas para este informe– al menos tres demandas que resultan fundamentales: territorio, reconocimiento y participación. En el caso de los indígenas, la demanda por territorio es central, en tanto en ella se juegan aspectos fundamentales de su identidad y del funcionamiento de sus comunidades. En el caso de los afrodescendientes, la demanda por territorio adquiere una doble faceta. Por un lado, cuando se trata de las comunidades Quilombolas y de los palenques, el reclamo está atravesado por aspectos relacionados con su historia y su identidad, lo que le otorga un matiz similar al caso de los indígenas.

Pero entre el resto de los afrodescendientes, la búsqueda de un espacio territorial constituye parte de una demanda mucho más amplia, que se extiende hacia la demanda de la inclusión social.

El conflicto por el territorio se ha profundizado en los últimos años, debido a los desplazamientos forzados, que son estimulados por las fuertes inversiones realizadas en actividades agrícolas y mineras. En estos casos, la lucha por el territorio se constituye cada vez más como una lucha no solo por la preservación de la identidad sino también por la defensa del medio ambiente y de su sustentabilidad.

La demanda por reconocimiento es una clara respuesta a la discriminación a la que se ven expuestos en forma casi permanente. En este caso, se trata de una reacción a Estados que basaron la integración en la aculturación y en la negación de la diversidad. Tras esta demanda, se busca lograr un espacio de diálogo en el que se respete la identidad y la cosmovisión de todos, donde la coexistencia esté basada en un vínculo entre iguales, sin subalternidades ante una cultura dominante. Esta es una demanda que apela a la construcción de una sociedad esencialmente intercultural.

Por último, tanto los ciudadanos indígenas como los afrodescendientes reclaman una participación plena en la gestión pública de todos aquellos temas que son de su interés, es decir, en aquellos temas en los que ellos constituyen la parte directamente interesada. Hoy la participación se limita, en la mayoría de los casos, a la consulta que baja desde los organismos de gobierno o a colaborar en la implementación de acciones y programas, cuyo diseño se realizó sin que hayan sido convocados durante la toma de decisiones. Por lo tanto, la demanda apunta a modificar la situación actual, dando pie a una plena intervención en todas las etapas de diseño y de gestión de las políticas, mediante un diálogo de igual a igual con los demás agentes estatales. Este sería el modo de generar acciones en las cuales indígenas y afroamericanos se sientan realmente reconocidos y, consecuentemente, donde se pueda percibir al Estado como un actor relevante para el desarrollo de las diferentes comunidades.

La ausencia de reconocimiento –o la presencia de prácticas que apelan a un reconocimiento parcial, basado en estereotipos respecto de lo que implicaría ser indígena o ser afrodescendiente– junto con la no participación en la gestión de los asuntos públicos constituyen, actualmente, el principal motivo de desencuentro y conflicto entre estos pueblos y el Estado. En el caso específico de los indígenas, aun en momentos en que se evidencian claros avances en la relación que el Estado establece con ellos, las demandas de reconocimiento y participación se manifiestan como condiciones cuyo cumplimiento es imprescindible si lo que se quiere es avanzar hacia un espacio común de integración y de trabajo articulado con el Estado.

Frente a estas demandas los Estados de la región suelen aparecer como atrapados entre dos fuegos. Por un lado, recae sobre ellos la presión de los organismos internacionales y de las instancias supranacionales del derecho internacional, que a través de diferentes recursos institucionales los van conduciendo hacia la ratificación de los compromisos y hacia su cumplimiento. Por otro lado, debido a la presión que ejercen las organizaciones de la sociedad civil en cada uno de los países, haciendo uso de los recursos que el propio derecho fue poniendo a su disposición, demandan al Estado para que este efectivice el cumplimiento de sus derechos.

Ante esta doble presión, la imagen más difundida que se va consolidando acerca del comportamiento de los diferentes Estados de la región consiste en que estos no

adoptan una posición de liderazgo a la hora de establecer una agenda que vaya configurando prioridades en relación con los pueblos indígenas y afrodescendientes. Por el contrario, la mayoría de los Estados tiende a tomar decisiones en la medida que el nivel de conflictividad o las exigencias de la comunidad internacional o los movimientos sociales lo van requiriendo.

Dada la complejidad del panorama social de la región, cada vez más los Estados nacionales se confrontan con la necesidad de articular en sus acciones respuestas a las demandas de redistribución –es decir, respuestas a los efectos nocivos que generan las profundas desigualdades existentes– con respuestas a demandas más específicas de reconocimiento de la diversidad, que deberán implicar la superación de toda forma de discriminación y la construcción de sociedades cimentadas en la pluralidad de las identidades de sus ciudadanos.

Las demandas de los pueblos indígenas y afrodescendientes se inscriben sobre este doble desafío. Por un lado, se confronta al conjunto de la sociedad con el hecho de que la desigualdad constituye un aspecto de la realidad del que todos son partícipes y no solo los pobres, los indígenas o los afrodescendientes. En consecuencia, abordar la agenda de la redistribución es un desafío que debe ser encarado por toda la sociedad, no con políticas focalizadas o compensatorias dirigidas exclusivamente a ciertos sectores, sino con políticas que involucren a toda la ciudadanía, en la construcción de un espacio de integración pleno, que incluya el reconocimiento de la deuda histórica que se tiene con un amplio sector de la sociedad y que contemple respuestas convincentes frente a las demandas por la recuperación de los territorios.

Pero, además, confronta a la sociedad con el hecho de que también la diversidad conforma un aspecto que involucra a todos sus ciudadanos. El desafío es avanzar en acciones de Estado que, de una vez por todas, reconozcan que las sociedades de la región son profundamente multiculturales y que ello es resultado de la multiplicidad de pertenencias comunitarias o anclajes, desde los cuales se construye la identidad de cada uno de los ciudadanos. Por consiguiente, los Estados deberán convencerse de que las acciones de integración no solo deben involucrar a los indígenas y a los afrodescendientes sino a todos y cada uno de los sujetos que integran cada comunidad nacional.

Un paso fundamental que resta por consolidar, para avanzar hacia la plena integración de los pueblos indígenas y afrodescendientes, consiste en que los Estados puedan correrse del lugar de solo responder a presiones exógenas, de organizaciones internacionales o, endógenas, de diferentes sectores de la sociedad civil, para pasar a asumir con convicción un liderazgo propio y fundamentado a la hora de abordar tan difícil agenda.

Esta agenda, intrínsecamente motivada, requiere, como punto de partida, reconocer la persistencia de prácticas racistas y discriminatorias, tanto fuera como dentro de las propias instituciones estatales. Y, por otro lado, deberá proponer un profundo debate en torno a cuestiones estructurantes y estructurales de cada uno de los países involucrados, como la tensión que surge entre lo individual y lo colectivo, o entre las identidades y los discursos hegemónicos en la región; todos aspectos que, entre otros más particulares, van a interrogar las bases del ya deteriorado proyecto de la Modernidad. ■