

**Banco
Interamericano de
Desarrollo**



***Calidad Legislativa Indígena en América
Latina***

Compilación de Legislación sobre Asuntos Indígenas Banco
Interamericano de Desarrollo.

Producido por NORLAT, Noruega. Modificado 20-03-03

Comentarios sobre los principales hallazgos por variable

ANTECEDENTES	2
Criterios cualitativos.....	2
Total calidad legislativa	5
1 DIVERSIDAD CULTURAL.....	6
2 IDENTIDAD.....	6
3 TERRITORIOS	7
4 JURISDICCION INDIGENA	8
5 AUTONOMIA	9
6 RECURSOS NATURALES	10
7 PARTICIPACION	10
8 IDIOMA	11
9 SALUD	11
10 EDUCACION	12
11 DERECHOS ECONOMICOS	12
12 REGIMEN MILITAR.....	13
13 IMPACTO EN PROYECTOS DE DESARROLLO.....	14
14 BIODIVERSIDAD Y RECURSOS GENETICOS.....	14
15 REGISTRO CIVIL.....	15
16 NARCÓTICOS	15
17 PATRIMONIO CULTURAL	15
18 LIBERTAD DE CULTO Y ESPIRITUAL.....	15
19 MUJERES INDIGENAS.....	16
20 DERECHO DE FAMILIA	16
21 PUEBLOS INDÍGENAS DE FRONTERA.....	16
22 ORGANOS DE POLÍTICA INDÍGENA	17

ANTECEDENTES

La Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario (SDS/IND) ha compilado la legislación constitucional y primaria sobre los derechos de los pueblos indígenas reconocidos en las constituciones y leyes de los países de América latina prestatarios del Banco, teniendo en cuenta que los países tienen y han desarrollado con mayor énfasis en las dos últimas décadas normas sobre estos derechos, ampliando marcos normativos constitucionales, ratificando el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, y reglamentando derechos contenidos en diversas leyes.

Se incluye toda la normatividad que sobre los derechos de los pueblos indígenas tienen los países latinoamericanos en constituciones, leyes, así como en la legislación secundaria de los mismos países consistente en decretos, acuerdos y reglamentos. En un documento aparte, para los países que lo tiene, se presenta la jurisprudencia. Todo el material está presentado a través de 22 diferentes categorías legales.

Criterios cualitativos

1	Diversidad cultural
1.1	Multiculturalismo reconocido
1.1.1	en Constitución
1.1.2	en leyes especiales
1.2	Derechos colectivos reconocidos
1.3	Prohibición de racismo/discriminación étnica
2	Identidad
2.1	Criterios legales de definición de identidad étnica
2.2	Reconocimientos de los estados de los diferentes grupos étnicos
2.3	Símbolos de identidad indígena legalizados
2.4	Status legal (PersJur)
2.4.1	territorio
2.4.2	grupo étnico
2.4.3	instituciones/organizaciones indígenas
2.5	Entidad de derecho público especial
3	Territorios/tierras
3.1	Propiedad colectiva legalmente reconocida
3.2	Compatibilidad entre reserva indígena y parques nacionales
3.3	Restricciones para proteger propiedad indígena colectiva
3.4	Sanciones contra intrusión no-autorizada de terceros
3.5	Derecho a no ser reasentado
3.6	Saneamiento/ampliación: legislación con clara responsabilidad
3.7	Territorios indígenas reconocidos pol.-adm.mente
3.8	Dotación gratuita de tierras
3.9	Reconocimiento de territorio (ref 169/89)
3.10	Programa de demarcación
3.11	Registro de tierras
4	Jurisdicción indígena
4.1	Etnia como criterio de inimputabilidad
4.2	Pena alternativa al encarcelamiento
4.3	Périto especializado indígena
4.4	Propia lengua en procesos legales
4.5	Financiamiento estatal de jurisdicción indígena
4.6	Servicio especial de asistencia jurídica
4.7	Usos/costumbres aceptados en jurisdicción nacional

4.8	Jurisdicción especial indígena
4.8.1	autoridades judiciales propias
4.8.2	normas sustantivas propias
4.8.3	procedimientos propios
4.8.4	cobertura de casos sustanciales
5	Autonomía
5.1	Autoridades internas reconocidas
5.2	Autonomía en ejecución del gasto
5.3	Étnia denominado "pueblo"/"nación"
5.4	Autogobierno indígena
5.5	Papel en planes de desarrollo
5.6	Representación indígena en gobierno nacional
5.7	Control territorial (frente a presencia militar)
6	Recursos naturales
6.1	Prelación a explotación de RRNN en territorios indígenas
6.2	Propiedad sobre recursos naturales
6.3	Derecho a regalías/beneficios
6.4	Participación en manejo estatal de RRNN+A127
6.5	Derecho exclusivo a caza/pesca en sus territorios
6.6	Zonas mineras indígenas
7	Participación
7.1	Co-determinación (concertación) en decisiones relevantes (concesiones etc.)
7.2	Consulta previa garantizada
7.3	Mecanismos/órganos de consulta/concertación
7.4	Medidas de info sobre derechos/obligaciones
7.5	Representación especial indígena en Legislativo
7.6	Reconocimiento de gobiernos locales en territorios indígenas
8	Idioma
8.1	Lenguas indígenas reconocidas
8.1.1	como idioma paralelo nacional
8.1.2	como idioma oficial en territorios
8.2	Enseñanza bilingüe
8.3	Alfabetización en idioma indígena
8.4	Medidas de promoción de idiomas indígenas
8.4.1	instituciones promotoras/protectoras
8.4.2	en medios electrónicos
8.4.3	en literatura/prensa
8.4.4	en academias, investigación
9	Salud
9.1	Acceso preferencial
9.2	Legalización especial salud indígena
9.3	Aceptación de prácticas tradicionales
9.3.1	personal
9.3.2	medicinas
9.4	Participación indígena en manejo/promoción del sistema de salud
9.5	Integración de sistema tradicional al sistema nacional de salud
9.6	Adecuación cultural de servicios de salud
9.7	Autonomía en manejo de recursos de salud
10	Educación
10.1	Promoción de educación bilingüe
10.10	Promoción de formación profesional
10.11	Universidad Indígena

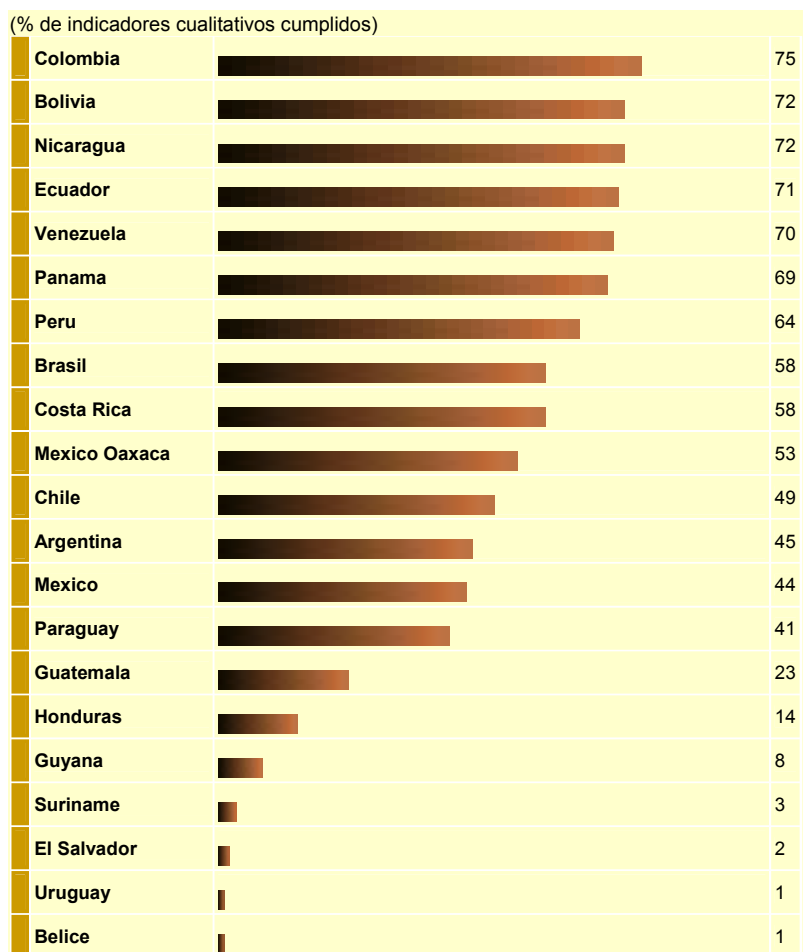
10.2	Formación de educadores indígenas
10.3	Auto-aprobación de educadores indígenas
10.4	Valores indígenas promovidos en educación general
10.5	Participación indígena en toma de decisiones sobre salud
10.6	Derecho de crear propias instituciones educativas
10.7	Horarios/calendarios escolares ajustados a cultura indígena
10.8	Acceso preferencial de indígenas a educación básica
10.9	Acceso preferencial a educación profesional
11	Derechos económicos
11.1	Transferencias del estado a territorios/autoridades indígenas
11.2	Protección economía tradicional
11.3	Propiedad colectiva como base crediticio
11.4	Acceso a programas especiales
11.5	Acceso a recursos extranjeros
11.6	Promoción de empresas indígenas
12	Régimen militar
12.1	Excepción servicio militar
12.2	Exoneración compensación militar
12.3	Limitación presencia militar
13	Impacto de proyectos de desarrollo
13.1	Protección integridad cultural
13.2	Estudio oblig. de impacto cultural
14	Biodiversidad, recursos genéticos
14.1	Protección especial RRNN en territorios indígenas
14.2	Derechos especiales de patentes
14.3	Reconocimiento del uso/conocimiento tradicional indígena como aspecto de biodiversidad
15	Registro Civil
15.1	Reconocimiento de apellidos, matrimonios
16	Narcóticos
16.1	Derecho excepcional de uso
16.2	Desarrollo alternativo a plantas narcóticas
17	Patrimonio cultural
17.1	Derecho sobre patrimonio histórico/cultural
17.2	Reconocimiento/protección prácticas culturales
17.3	Protección de artesanías
18	Libertad de culto y esperitual
18.1	Libertad de cultos propios
18.2	Protección de sitios sagrados
18.3	Protección contra conversión impuesta
18.4	Protección a shamanismo
19	Mujeres indígenas
19.1	Privilegios en educación, salud
19.2	Promoción económica, social, política
19.3	Protección laboral/violencia
20	Derecho de familia
20.1	Respeto a formas diferentes
20.2	Protección contra adopción
21	Pueblos indígenas de frontera
21.1	Aceptación de doble nacionalidad
21.2	Facilitación preferencial de contacto trans-fronterizo
22	Órganos de política indígena
22.1	Responsabilidad administrativa del Estado por asuntos indígenas aclarada

22.2 Incidencia efectiva indígena en organismos/procesos del Estado

22.3 Organo especial de derechos indígenas

Total calidad legislativa

Este gráfico muestra, por cada país, en que medida nuestra evaluación constata que se hayan cumplido los criterios de calidad en la legislación indígena, expresado en porcentaje de incidencia entre el total de 113 indicadores de Calidad Legislativa Indígena. Este gráfico es la acumulación de todos los criterios culturales, políticos, territoriales, económicos y de jurisdicción especial indígena en nuestro material



Sistema de ponderación para la construcción del Índice

Criterio	Peso relativo
Ratificación 169/89	10%
Porcentaje cumplimiento indicadores 169/89	15%
Ratificación Convenio sobre Biodiversidad (sin reservación 8j)	5%
Porcentaje indicadores de calidad legislativa ("Best practice")	30%
Porcentaje existencia legislación constitucional	10%
Porcentaje existencia legislación primaria	15%
Porcentaje existencia legislación secundaria	10%
Existencia jurisprudencia (% del país con mayor frecuencia)	5%
Total	100%

1 DIVERSIDAD CULTURAL

Esta variable contiene diferentes dimensiones importantes para los derechos indígenas.

Los conceptos de multiculturalismo (estados multiculturales, pluriétnicos etc.) no están presentes en el Convenio 169/89 de la OIT, aprobado en 1989. Son conceptos más recientes, y su reconocimiento se logró en muchas constituciones y leyes latinoamericanas durante los últimos años, como una respuesta a la condena de la visión asimiladora que históricamente caracterizó el pensamiento de los estados. 15 de los países tienen ese reconocimiento incorporado en su legislación, la mayoría tanto a nivel constitucional como en leyes especiales.

El reconocimiento de derechos colectivos (en su sentido general y no relacionado con propiedad de tierra, ref. variable 3) es un tema bastante complicado, tanto por la definición y la elaboración de criterios, como por la resistencia en sociedades que a diferencia de las culturas pre-europeas se basa en la propiedad individual. No es casual que este es uno de los temas más complicados en las negociaciones – tanto a nivel universal como americano – sobre las declaraciones de derechos indígenas. No sería un problema si se plantearan derechos para los indígenas en tanto personas, independiente de religión, lengua, género etc. Pero se plantea un derecho para un colectivo contrario al principio de homogeneidad, porque sobreviven gracias a mantener sus propias formas de organización social, política y económica, es decir un sujeto jurídico. Los ordenes legales de los países con pocas excepciones no tienen en cuenta los derechos colectivos de los pueblos indígenas, con el agravante que tampoco funcionaron los derechos individuales con la política *asimilacionista* que por mucho tiempo tuvieron los países de América Latina.

En el Convenio 169/89, en su Artículo 5 (a), hay una referencia a la protección de diferentes valores, y que se debe considerar problemas planteados "...tanto colectiva como individualmente".

El Borrador de la Declaración Americana propone un artículo (8) sobre "El Goce de Derechos Colectivos", que el Presidente del Grupo de Trabajo propone eliminar, debido a las protestas de algunos gobiernos¹

Hemos encontrado que 10 países reconocen los derechos colectivos en su legislación, pero ese elemento falta en un país indígena tan importante como Guatemala, y en países con una legislación indígena bastante avanzada como Costa Rica y Chile.

La prohibición expresa del racismo está presente en el Convenio 169/89, artículos 3 y 20.2. Está expresada de similar manera en todos los países con la excepción de Uruguay. Todos los países de nuestro estudio, con la excepción de Paraguay, también han ratificado la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. Pero el mecanismo de denuncia por parte de individuos o grupos sobre violaciones a esta Convención, en América Latina solo está aceptado por cinco países: Brasil, Chile, Costa Rica, Perú y Uruguay²

2 IDENTIDAD

Los criterios claves aquí es si existen criterios legales para la definición de la identidad indígena, y si existe un reconocimiento explícito por parte de los gobiernos, de los diferentes grupos étnicos.

Es un aspecto que no está tratado directamente en el Convenio 169/89.

Los países más importantes (con la excepción de Guatemala) cumple con el primer criterio, mientras ni Bolivia, ni Colombia ni Mexico (a nivel federal) cumple con el segundo.

¹ En la siguiente página web se encuentra un cuadro comparativo entre las diferentes propuestas de modificación de ese proyecto: <http://www.oas.org/defaultesp.htm>

² El caso de Uruguay de todas formas no es muy relevante, por no poderse valorar la discriminación frente a un colectivo indígena

Otro elemento es el estatus legal (personalidad jurídica o no) de los territorios, los grupos étnicos y sus organizaciones. Por lo general, este elemento está bien cumplido, pero es notable que un país como Colombia solamente da ese estatus a los territorios, que Ecuador no lo otorga a los territorios, y que Panamá – con su legislación bastante avanzada – no cumple con ese criterio en ninguno de los niveles.

Aquí hay que aclarar que la garantía o no del estatus legal y personería jurídica puede tener menos relevancia, en un caso donde hay reconocimiento de autonomía política de un territorio indígena. Este es el caso de Colombia, que no legisla sobre personerías jurídicas para los pueblos indígenas, pero reconoce el carácter político administrativo de sus territorios, que va más allá de la personería jurídica y le da un status autónomo contenido claramente en el art. 286 de la Constitución Nacional: " Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas" y el artículo 287 de la misma constitución: "Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de su intereses y dentro de los límites de la constitución y la Ley tendrán los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias. 2) ejercer las competencias que le correspondan. 3) administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 4) participar en las rentas nacionales. Todo esto se refleja plenamente bajo la variable 5 (Autonomía). La legislación de Costa Rica es entre las más ejemplares con respecto a la variable identidad.

(Para los temas de "Pueblo", "Nación" etc., ver bajo variable 5)

3 TERRITORIOS

El primer criterio importante aquí es el reconocimiento de la propiedad colectiva, fundamentalmente de la tierra (un criterio más específico que derechos colectivos en general), reflejado en el Artículo 13.1. del Convenio 169/89.

Todos los países de importancia indígena reconocen la propiedad colectiva de la tierra. Los mismos (con excepción de Guatemala y Honduras) aplican restricciones a esas propiedades para poderlas proteger, en general que sean inalienables, imprescriptibles, inembargables, indivisibles, inadjudicables etc. México (a nivel tanto federal como estatal), Guatemala, Panamá, Argentina, Chile son países que no reconocen expresamente la co-existencia y compatibilidad de reservas u otras tierras indígenas y parques nacionales.

Algunos países prohíbe la intrusión a las tierras indígenas, otros prohíbe el reasentamiento de los indígenas, solamente Bolivia y Venezuela ofrece ambas garantías. Para garantizar el acceso a la tierra en cantidad y calidad suficiente, hay tres elementos importantes en la legislación nacional: que existan programas de saneamiento, demarcación, y registro de las tierras indígenas. Muchos países garantizan los tres elementos: Bolivia, Perú, Colombia, Costa Rica, Venezuela, Panamá. Brasil no garantiza el saneamiento, pero sí los otros dos. Países como México, Nicaragua, Paraguay solamente garantiza el saneamiento, ni demarcación ni registro. Pero en el caso de Nicaragua ya existe un fallo de la Corte Inter-Americana de Derechos Humanos (caso Awas Tingini de 2001), obligando al Gobierno de Nicaragua de establecer un mecanismo oficial efectivo de demarcación y titulación de propiedades de comunidades indígenas, algo que también puede ser aplicable a otros países. Y en los casos de Ecuador y Guatemala no hay ninguna garantía legal de estos elementos tan claves para el acceso a tierra por parte de los indígenas.

Cuando pasamos del concepto tierra al concepto territorio, el Convenio 169/89, en su Artículo 13, que introduce la Parte II del Convenio referente a tierras y hace una referencia especial a los aspectos colectivos, enfatiza (13.2.) que "la utilización del término tierras [...] deberá incluir el concepto de territorio, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera" (sobre todo respecto a recursos naturales y el derecho a mantener su hábitat).

El reconocimiento del territorio no implica automáticamente entidades político-administrativas.

Aquel tiene que ver exclusivamente con el espacio geográfico en cuanto su ocupación y disfrute es distinto a propiedad y posesión que referencian la tierra. Las entidades político-administrativas solo existen a través de un reconocimiento de autonomía gubernamental, fiscal y la propia jurisdicción al interior de los territorios indígenas (ref. Variable 5).

El concepto territorio, reconocido como tal o aún mejor como propias entidades político-administrativas, es una cuestión más relacionada con el tema de autonomía. Es muy interesante que tantos países latinoamericanos ofrecen ese reconocimiento, incluso en el sentido más amplio: Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua, Panamá, Perú, Venezuela. En México (tanto federal como estatal) y Argentina no se reconoce político-administrativamente, mientras los países más notables por la falta total de reconocimiento de territorios indígenas son Guatemala y Chile.

4 JURISDICCION INDIGENA

La primera dimensión tiene que ver con la legislación penal, y el principio que la particularidad étnica (el ser indígena) en algunos casos se puede reconocer como un criterio de inimputabilidad, y el uso de pena alternativa al encarcelamiento, generalmente dentro de la misma comunidad. Este principio de particularidad penal está establecido en el Convenio 169/89 (Artículos 9 y 10). Bolivia, Brasil, Colombia, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela reconocen ambos aspectos de este principio, algunos países adicionales (Panamá, México, Chile, Argentina) el primero pero no el segundo (México sí en el caso de Chiapas).

La segunda dimensión evaluada es que tipo de medidas legales especiales se están tomando para garantizar el pleno acceso de la población indígena al sistema judicial nacional. Cuatro medidas existen: peritos especializados en culturas indígenas, la proporción de intérpretes a indígenas que no dominan bien el idioma "colonial", financiamiento estatal a indígenas que se encuentran en procesos judiciales, y – como medida más avanzada – la existencia de un servicio especial de asistencia jurídica a la población indígena (todas estas medidas menos la última están garantizadas según el Artículo 12 del Convenio 169/89). Los siguientes países ofrecen, en su legislación, todas esas medidas a la población indígena: Bolivia, Brasil, Chile y Venezuela. México y Paraguay no tienen servicios especiales pero sí cumplen con las demás medidas. Panamá sí tiene un servicio especial, mientras todos los demás países con gran población indígena tienen algunas u otras de las medidas en su legislación, sin ser completos. Un caso notable por su ausencia total de estas medidas es Colombia, siendo uno de los países que mejor reconoce el ejercicio autónomo de funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, y que también ofrece la más amplia jurisprudencia en materia indígena.

La tercera dimensión de la jurisdicción indígena, y probablemente la más importante, es la aceptación e incorporación del derecho consuetudinario, tanto en forma de aceptar usos y costumbres en la legislación nacional como en forma de una jurisdicción especial indígena (especificado en cuatro diferentes indicadores) (ref. Artículo 8 del 169/89). Lo realmente importante aquí es el reconocimiento de la justicia indígena como tal, porque le da validez y carácter de derecho público a las decisiones de la comunidad, destacando el carácter de cohesión y el control social que los sistemas normativos indígenas han jugado al interior de sus pueblos.

Los siguientes países cumplen con todos los indicadores de la incorporación del derecho consuetudinario (aunque la profundidad de reconocimiento de la justicia indígena puede variar): Bolivia, Brasil, Colombia (con el Art. 246 de la Constitución Nacional como un buen ejemplo), Costa Rica, Ecuador, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela. México, a nivel federal, falta autoridades judiciales propias para asuntos indígenas, lo que sí existe (y en forma ejemplar) en varios estados. Por lo que hemos podido constatar, sin embargo, la jurisdicción especial indígena en México solo tiene competencia para delitos menores (contravenciones).

En resumen, los tres países que muestran un cumplimiento completo entre los indicadores de jurisdicción indígena, son Bolivia, Brasil y Venezuela.

5 AUTONOMIA

La cuestión de autonomía, o auto-determinación, es uno de los temas mas complicados en las negociaciones internacionales sobre derechos indígenas (ver documento "Marco de referencia del Estudio"). El Convenio 169/89 no introduce el concepto de autonomía. Los artículos mas relevantes al respecto son el 6.1. (referente a consulta a través de instituciones representativas) y 7.1. (derecho de decidir sus propias prioridades).

Estamos siempre hablando de una autonomía relativa, dentro del marco del estado-nacional, sin pretensión de separatismo. El concepto de autonomía es íntimamente relacionado al concepto de territorio (ref. variable 3).

La meta principal de los representantes indígenas que participan en las negociaciones sobre las Declaraciones universales y americanas, es de lograr un principio sin calificación alguna sobre el derecho a auto-determinación, mas o menos de acuerdo con la Declaración de Vienna. El texto del borrador existente de la Declaración Universal (Art. 31), y en forma muy similar el proyecto de Declaración Americana (Artículo XV) establece el derecho de autonomía como una expresión de auto-determinación, entendido como auto-gobierno de territorios indígenas localizados dentro de fronteras estatales.

En este momento, no parece muy realista obtener una aprobación de este reclamo fundamental de los pueblos indígenas en el derecho internacional.

Es en este contexto que hay que entender la variable de autonomía en las legislaciones nacionales latinoamericanas. Todo indica que los gobiernos latinoamericanos estan relativamente mas abiertos a aceptar la autonomía de los pueblos indígenas que el colectivo de las naciones del mundo (incluyendo, en el sistema inter-americano, Estados Unidos y Canadá).

El indicador llamado "control territorial" se refiere a una forma de autonomía policial o paramilitar de sus territorios. Hemos encontrado que la legislación de Nicaragua y Perú cumple con esa condición. También incluimos a Costa Rica en esta categoría, por no tener fuerzas armadas y por eso poder garantizar a las Reservas Indígenas la no-penetración militar.

Como segunda categoría bajo la legislación sobre autonomía, consideramos los países que reconocen en su legislación algunas autoridades internas, eventualmente en forma de un "autogobierno indígena". Casi todos los países con legislación indígena cumple con el primero de esos criterios (Guatemala es una excepción notable aquí), pero solo los siguientes reconocen algo que se puede llamar "autogobierno indígena": Bolivia, Colombia, Costa Rica y México (en el último caso muy desarrollado en algunos estados).

El uso de conceptos como "pueblo" o "nación", tan controvertido en las negociaciones internacionales, es común en la mayor parte de los países latinoamericanos con legislación indígena. "Pueblo" está presente en el mismo título del Convenio 169/89 "pueblos indígenas y tribales"), pero "nación" no está. Sin embargo, el Convenio 169/89 tiene una reservación muy importante en la utilización del concepto "pueblo", en su Sección I (3): "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." Con esta reserva, se quita toda la ambición de los pueblos indígenas de ser reconocidos como pueblos en el sentido de derecho internacional, lo que se considera una de las deficiencias principales del Convenio entre muchos representantes indígenas.

El derecho de los pueblos indígenas a participar en la formulación de planes de desarrollo que afectan a sus territorios, corresponde a los Artículos 6 y 7 del 169/89 (sobre derecho a ser consultado y a decidir sus propias prioridades) (ver también bajo variable 7 – Participación). Sorprendentemente pocos países (8) tienen establecido legalmente este derecho, y solo 5 tienen garantizado por ley una participación indígena en órganos relevantes del poder ejecutivo del gobierno nacional (Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador y Venezuela).

Analizando todo el tema de autonomía, no cabe duda que el Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua, es un instrumento legal avanzado, con el gran problema que nunca ha sido reglamentado, y que muchas de las normas no se aplican en la práctica.

6 RECURSOS NATURALES

Los derechos de los pueblos indígenas en cuanto a recursos naturales en sus tierras están tratados en el Artículo 15 del Convenio 169/89, que al respecto establece una protección especial, y mecanismos de consulta e indemnización en caso de prospección y explotación. Pero la legislación nacional en muchos países latinoamericanos va mucho más allá.

La preferencia de los pueblos indígenas en la explotación de los recursos naturales se expresa prácticamente en todos los países con importante población indígena y con legislación relevante. Una excepción importante es Guatemala, otra es Paraguay. En la mayoría de éstos países (una excepción aquí es Chile) se otorga también a los indígenas alguna forma de propiedad sobre los recursos naturales. El derecho exclusivo a la caza y la pesca en estos territorios es también garantizado en los mismos países, con la notable excepción de México (ni siquiera a nivel de la legislación estatal). El derecho a regalías o compensación, y la participación en el manejo estatal de los recursos en los territorios indígenas – normalmente recursos de subsuelo (tema especial del Artículo 15.2. del 169/89), sigue la misma pauta, en este caso con excepción de Chile, México a nivel federal (garantizado en los estados con legislación más avanzada), y Panamá (Panamá sí garantiza la participación en el manejo estatal, tal como Paraguay).

En cuanto a la participación de los pueblos indígenas en los recursos del subsuelo, hay mucha deficiencia en el cumplimiento sustancial del Art. 15.2. del 169/89. Colombia es un caso aparte, por otorgar a los territorios la oportunidad de establecer zonas mineras indígenas, donde esos pueblos tienen exclusividad en el aprovechamiento de los minerales, lo que significa que cuando hay petróleo o minerales en los territorios indígenas, los indígenas tienen prioridad para la explotación de estos. La participación de los indígenas en la disposición de los recursos subsuelos estatales en sus propios territorios, a través de normas que limitan la libre explotación por particulares, es también muy relativa. Los países que ofrecen mejores garantías en ese sentido son Colombia, Brasil, Nicaragua, y recientemente Ecuador, en esa orden. En Colombia, aparte de las zonas mineras indígenas, se garantiza la consulta previa. En el decreto No. 1320 de 1998 “por el cual se reglamenta la Consulta Previa en las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales y de su territorio”. En Brasil se requiere la autorización del Congreso oídas las comunidades, asegurando su participación en los resultados de la extracción. Y en las regiones autónomas de Nicaragua se requiere la aprobación del Consejo Regional, donde está garantizada la representación de los pueblos indígenas. En Ecuador hay una norma muy reciente que ni siquiera está incluida en nuestra base de datos, el Decreto Ejecutivo No. 3401 de diciembre 2 de 2002, que contiene el reglamento de Consulta y participación para la realización de actividades hidrocarburíferas como medio de información y negociación con indígenas y comunidades locales, en materia de derechos reconocidos en la Constitución y la Ley.

El tema de participación en decisiones, consulta previa etc. en general corresponde a la variable 7.

7 PARTICIPACION

Hay tres indicadores que expresan el acceso de los pueblos indígenas a tener incidencia en decisiones de especial relevancia para ellos (co-determinación, consulta, mecanismos permanentes de consulta, ref. Art. 6 y 7 del Convenio 169/89). Los mismos países de importancia indígena tienen por lo general esos tres indicadores cumplidos, otra vez con la excepción de Guatemala. En México, los órganos de consulta solo existen a nivel estatal. Colombia, Ecuador, Panamá y Venezuela tienen un sistema de representación especial indígena en las asambleas legislativas, algo que garantiza su participación como grupo en los debates nacionales de legislación y presupuesto nacional.

Legislación sobre gobiernos indígenas locales existe en Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua, Panamá y Perú.

En Nicaragua, hay un sistema muy interesante de representación por grupo étnico en las dos Regiones Autónomas de la Costa Atlántica y sus respectivos Consejos Regionales, garantizando una representación equitativa de todos los grupos y comunidades. Pero el estatuto de la Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica - Ley 28 de 1987- en su artículo 19 establece la representación de cada Consejo Regional Autónomo por 45 miembros, elegido por voto universal. Todas las comunidades étnicas de la región autónoma deben estar representadas de acuerdo al sistema determinado en la Ley electoral, y dichos grupos étnicos no son solo indígenas, sino también son afronicaragüenses, mestizos, creoles y campesinos. La población mestiza es mayoritaria y con mayor acceso a cargos de poder.

El tema de representación política indígena no está reflejado en el 169/89.

8 IDIOMA

El Convenio 169/89, en su artículo 28.1. contiene una norma sobre enseñanza en el propio idioma, y el artículo 28.3. sobre medidas de promoción de lenguas indígenas. El Convenio no tiene normas sobre el carácter oficial de los idiomas indígenas.

Solamente Bolivia y Paraguay reconocen los idiomas indígenas como idiomas paralelos nacionales. En el caso de Paraguay, el guaraní es además un idioma conocido, dominado y utilizado por la mayoría de la población mestiza y blanca, un caso único en América Latina. Pero los otros 16 idiomas indígenas que existen en el país, no gozan de ningún reconocimiento legal. En Bolivia, todos los 33 idiomas indígenas, incluyendo los dos grandes (quechua y aymara) están reconocidos como "idiomas oficiales" según un Decreto de 2000, algo que también se refleja en la constitución de Consejos Educativos de Pueblos Originarios, así como Academia de Lenguas, en los diferentes idiomas.

Reconocimiento como idioma oficial en los territorios indígenas existe en Colombia, Ecuador, Nicaragua, Perú y Venezuela. Muchos países que deberían estar, faltan en esta lista.

Enseñanza bilingüe y alfabetización en idiomas indígenas ya está garantizado por ley en casi todos los países de importancia indígena. Honduras es una excepción importante.

Hay legislación sobre diferentes medidas para promover los idiomas indígenas, a través de instituciones públicas y academias, y en los medios masivos y/o la literatura. Ningún país cumple con los cuatro indicadores, Nicaragua es el único país que cumple tres. Por lo demás, existe algún que otro tipo de promoción por la ley en los países más importantes, con la excepción de Ecuador y Honduras que no tiene nada.

9 SALUD

En cuanto a la legislación especial sobre el sistema de salud para los pueblos indígenas, históricamente víctimas fatales de enfermedades traídas por los colonizadores y todavía en muchos casos más vulnerables que la población no-indígena, se puede distinguir entre tres diferentes categorías de garantías legales. Una es si existe o no legalización especial, y la garantía de acceso preferencial (en muchos casos gratuito) para la población indígena (ref. Artículo 7.2. del Convenio 169/89). La segunda es si las prácticas tradicionales están aceptadas, y bien integradas al sistema nacional de salud (ref. Art. 25, sobre todo 25.2., del 169/89). La tercera es si los pueblos indígenas tienen garantizada una participación, eventualmente autonomía en el manejo de los recursos de salud (también tratado en Art. 7.2.).

Cuatro países; Argentina, Ecuador, Nicaragua y Panamá, tienen una cobertura completa en la variable de salud. Otros tres países; Brasil, Colombia y Venezuela son casi completos (aunque en Venezuela falte una legislación especial sobre el tema), mientras la legislación de Bolivia es sorprendentemente débil en este aspecto.

Al otro extremo, tres países centroamericanos (Guatemala, Costa Rica y Honduras), junto con Paraguay, no tienen ninguna garantía legal especial ni reconocimiento de la salud tradicional, Chile también tiene muy poco, mientras países como Perú y México (aunque ambos con cierta

aceptación del sistema tradicional) también tienen menos calidad en la legislación sobre salud indígena que uno podría esperar. Con pequeñas excepciones de Chiapas y Quintana Roo, no existe mas consideraciones sobre la medicina tradicional a nivel de los estados en México, tampoco.

Ahora bien, el hecho de cumplir o no con los indicadores no dice necesariamente mucho de la calidad real del servicio de salud que se ofrece a los pueblos indígenas. Aunque en Nicaragua hay pleno cumplimiento de los indicadores según la Ley de Autonomía, no hay Reglamento que lo implementa. Al otro lado, Colombia parece ser el país que más se destaca en salud indígena (aún sin cumplir con el indicador de adecuación cultural). En ese país, toda acción de salud que se proyecte adelantar en comunidades indígenas debe ser previamente acordada con ellas y aprobada por los respectivos Cabildos o autoridades que ejerzan el gobierno interno de las mismas. Hay un notorio avance en materia de salud subsidiada para pueblos indígenas, contenidas en las normas relacionadas a la Ley 100 de 1993, que creó administradoras del régimen subsidiado que les permite a los indígenas autogestionar con algun desarrollo los propios servicios de salud. Hay una discriminación positiva en cuanto a salud indígena.

10 EDUCACION

Educación es otro tema de trascendental importancia para los pueblos indígenas, que está muy bien reflejado en el Convenio 169/89, con todo un capítulo (Parte VI, artículos 26 – 31). Los indicadores incluidos en este estudio, son mayoritariamente idénticos con las normas del 169/89, con la excepción de dos que no se encuentran en el Convenio: horarios y calendarios escolares que corresponden a la la característica de la cultura indígena, y la promoción de formación universitaria indígena.

Bolivia y Ecuador tienen un score casi completo en toda la variable de educación, solamente faltando un indicador: la existencia de horarios y calendarios escolares que corresponden a las características de la cultura indígena (algo que solamente se cumple legalmente en Colombia).

Otros países con alto rendimiento en la variable de educación indígena son Colombia, Nicaragua y Panamá, seguidos por Argentina, Brasil, Chile y Perú. Este último, pero sobre todo Guatemala, se ubican muy por debajo de las expectativas en países tan indígenas, y en Guatemala evidentemente hay gran urgencia con la formalización e implementación de la propuesta reforma educativa muy ambiciosa que se pretendió iniciar con los acuerdos de paz.

Las garantías para la educación indígena es también sorprendentemente debil en México, donde tampoco hay legislación adicional en los estados que mejora la situación.

La legislación es generalmente mas debil en la promoción profesional y universitaria de los indígenas, y solamente tres países tienen proviciones legales especiales para la formación universitaria de indígenas: Nicaragua, Ecuador y Bolivia.

Como un comentario general se debe señalar lo siguiente: aunque la diversidad étnica se haya reconocida por los Estados, y que también exista una importante normatividad en los países para la construcción de programas de Educación Bilingüe a nivel de América Latina, no hay un reconocimiento del aporte del conocimiento de los pueblos indígenas a la humanidad, lo que incide en la falta de políticas para una educación intercultural.

11 DERECHOS ECONOMICOS

Los derechos económicos estan poco tomados en cuenta en el Convenio 169/89. El proyecto de Declaración Americana tiene en su preámbulo, punto 2, una consideración sobre la erradicación de la pobreza y el derecho al desarrollo, y una Sección (la quinta) sobre derechos sociales, económicos y de propiedad.

Se puede distinguir entre dos aspectos de los derechos económicos en la legislación nacional (además de los que están incluidos entre otras variables): acceso a recursos controlados por del

estado, por medio de transferencias fiscales o en otra forma, y protección/promoción de la economía particular indígena (éste último parece el Artículo 23 del Convenio 169/89).

Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Nicaragua cumplen con todos los indicadores menos uno, la garantía de poder utilizar el derecho colectivo como base de créditos, una opción que ningún país ofrece en este momento³.

Por lo general, los derechos económicos están bastante mal cubiertos en los otros países, entre los cuales se destacan Paraguay (sin ningún indicador cumplido), Honduras, Brasil, Costa Rica, Guatemala, y también Perú.

El problema es como mantener el carácter colectivo de las tierras y acceder al crédito, y si la tierra colectiva puede colocarse como garantía. Por ejemplo dice la ley en Guatemala (Constitución Política, Artículo 67), que sus tierras gozarán de asistencia crediticia y técnica preferencial, pero allá no son inembargables y prácticamente se da el régimen privado sobre el colectivo. El problema de la tierra como garantía del crédito se da en las legislaciones de los países que reconocen el carácter inalienable, imprescriptible e inembargable de las mismas. Esto imposibilita su acceso, porque las tierras al no poder garantizar los créditos, no son del interés de entidades financieras.

El ejemplo más claro es la reforma mexicana de 1992 que, aunque daba la opción a los pueblos indígenas de mantener el régimen comunal, terminaba eficazmente las posibilidades de presentar reclamos de tierras. En América Latina, se han hecho propuestas, discusiones, estudios y es una preocupación de primer orden el como articular el carácter inalienable de las tierras con los servicios financieros para préstamos, hipotecas etc. sobre las mismas. Todavía no hay solución a ese dilema.

12 REGIMEN MILITAR

Esta variable no está reflejada en el Convenio 169/89. El proyecto de Declaración Americana tampoco se refiere directamente a presencia militar en las comunidades, servicio militar de los indígenas etc. Pero hay un artículo (XVI.2) que se refiere al derecho de los pueblos indígenas de mantener y reforzar sus propios sistemas por ejemplo para la "resolución de conflictos, prevención del crimen y el mantenimiento de la paz y armonía".

Este tema es evidentemente muy sensitivo, y la mayor parte de los estados rechazan rotundamente ofrecer a los pueblos indígenas algún trato especial que pone en duda que la autoridad militar incluye a ellos y a sus territorios. Costa Rica es un caso especial, ya que por los últimos 50 años no tiene fuerzas armadas, así que otorga esos derechos a los indígenas igual que el resto de la población (lo que no incluye las fuerzas policíacas).

El otro caso que cumple con los tres indicadores de un régimen especial es Nicaragua. Esa situación legal tiene su origen en la guerra civil de la década 80, cuando el gobierno y ejército sandinista llegó a reconocer una autonomía muy amplia, incluso militar y hasta policial, a las comunidades indígenas de la Costa Atlántica (miskitos y otros), para lograr la pacificación. Es un caso único en América Latina, tal vez en el mundo.

En Paraguay y Venezuela, no se obliga a los indígenas hacer el servicio militar, mientras en Colombia gozan de ese privilegio y también de la exoneración para pagar cuotas de compensación militar. El gran problema sufrido por los pueblos indígenas de Colombia, sin embargo, la presencia de tropas, oficiales como extraoficiales, en sus territorios, no tiene solución en las leyes del país.

Ninguno de los países con gran y/o dominante población indígena ofrece algún tipo de discriminación positiva en cuanto a las fuerzas militares. Al contrario es lo mas común que la mayoría de los soldados de esos países son precisamente indígenas.

³ El tema de garantizar el derecho colectivo como base de créditos es muy complicado.

13 IMPACTO EN PROYECTOS DE DESARROLLO

Esta variable tiene dos indicadores: protección legal de la integridad cultural, y la realización obligatoria de un estudio de impacto cultural (similar al impacto ambiental), cuando se planifica y prepara un proyecto de desarrollo o una obra que afecta a una comunidad indígena (ref. Artículo 7.3. del Convenio 169/89). Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras y Panamá son los países que cumplen con ambos criterios.

En diferentes países donde hay bastante conflictos sobre ese tema como son Bolivia, Brasil, Ecuador, Nicaragua y Venezuela, no se requiere estudios de impacto ambiental. En Perú, al contrario, sí hay un requisito de estudio, pero no hay protección legal a la integridad cultural.

Lo que quizás más llama la atención es que México no ofrece ningún tipo de protección legal en contra de impacto negativo en comunidades indígenas, ni a nivel federal ni en ningún estado. Lo mismo es el caso en Guatemala.

14 BIODIVERSIDAD Y RECURSOS GENETICOS

Hay tres aspectos de esta variable: si existe una protección especial de recursos naturales en territorios indígenas (ref. Art. 15 del 169/89), si esas comunidades tienen algún derecho de patentes a recursos dentro de sus territorios (no reflejado en 169/89, pero ref. Art. XX del Proyecto de Declaración Americana, con el título "Derechos de Propiedad Intelectual"), y si el uso tradicional y conocimiento indígena sobre los recursos genéticos se reconoce como un aspecto de biodiversidad, tal como lo estipula el Artículo 8j del Convenio de Biodiversidad Biológica (un convenio ratificado por todos los países latinoamericanos) (no reflejado en 169/89, que fue elaborado con anterioridad al Convenio de Biodiversidad).

Costa Rica, Nicaragua y Venezuela son los tres países que cumplen por completo con los indicadores de esta variable. Entre ellos, Costa Rica es el país que mas ejemplar legislación tiene (en la Ley de Biodiversidad de 1998, artículos 10, 66, 82) y que puede servir de ejemplo para otros países.

Algunos países cumplen con el primer y el tercer criterio, pero sin otorgar derecho de patente: Bolivia, Colombia, Ecuador y Honduras. México, Perú y – quizás lo mas importante de todos – Brasil, el país de la planeta con mayor diversidad biológica precisamente en territorios habitados por indígenas, dan una protección especial de los recursos, pero ni otorgan patentes ni ofrecen reconocimiento de uso y conocimiento indígena como elemento de biodiversidad, o sea que no confirman la esencia del Artículo 8j del Convenio de Biodiversidad en su propia legislación.

NOTA DE LA COMPILADORA: En agosto 2002, Perú promulgó la Ley N° 27811 para la protección del Conocimiento Colectivo en Recursos Biológicos. Ésta define el conocimiento tradicional asociado a la biodiversidad como el conocimiento acumulado por generaciones y desarrollado por las comunidades y la gente indígenas comprendiendo: propiedades, aplicaciones y características de la diversidad biológica (sección 2, c)). El objetivo general de la ley (artículo 5) es la protección del conocimiento colectivo en beneficio de sus poseedores (comunidades). Reconoce que el conocimiento tradicional colectivo es parte del patrimonio cultural de comunidades indígenas. La ley también establece que la licencia debe (a) adoptarse en un forma escrita; (b) esté en español y en la lengua materna que corresponde; (c) esté en vigor por un período máximo de tres años; y (d) se designe competente a la autoridad nacional (en este caso INDECOPI, Instituto Nacional de la Competencia y la Propiedad Industrial). Otras normas determinan compartir equitativo de ventajas y requieren el consentimiento previo de la gente indígena para la explotación de recursos biológicos en sus territorios. Estas normas son: - Ley N° 26839, de la Conservación y la Utilización Sostenible de la Diversidad Biológica y de su Decreto Supremo Reglamentario N° 068-2001-PCM, Decreto Supremo 102-2001-PCM, aprobando la Estrategia Nacional de la Biodiversidad - Ley N° 27300 para el Uso Sostenible de Plantas Medicinales. En el nivel regional: Decisión 391 de la Comunidad Andina, sobre el Acceso a los Recursos Genéticos

Entre los países que no tienen ninguna protección legal del papel de los indígenas referente a la biodiversidad, son Argentina, Chile, Paraguay y Guatemala.

En general, con excepción sobre todo de Costa Rica, son muy pobres las normas de los países con lo que tiene que ver con el conocimiento tradicional, el acceso a los recursos genéticos y la propiedad intelectual, más aun cuando los países han ido adoptando regímenes de propiedad intelectual. Hay ausencia de leyes sobre el control interno en las comunidades de sus recursos y conocimientos, el consentimiento informado previo, acceso a la tecnología y la ciencia, y en las últimas el desconocimiento del aporte del conocimiento de las comunidades a la biodiversidad.

15 REGISTRO CIVIL

Esta variable (sin referencia al 169/89) se trata de reconocer particularidades culturales, tal como apellidos y matrimonios, en el Registro Civil de la Nación.

Varios de los países de mas importancia indígena no tienen esa provisión en sus registros civiles: Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala y México.

16 NARCÓTICOS

El uso tradicional de diferentes tipos de narcóticos o plantas con efecto estimulante (también sin referencia al 169/89), existe entre la población indígena en algunos países pero no en todos. Por eso, la legislación sobre derecho excepcional de uso de esos remedios no tiene relevancia en todos los países. Pero una falta de legalización de esas prácticas en países como Brasil, Ecuador, México y Perú puede considerarse una deficiencia. Por el otro lado, solo Colombia y Perú tiene legislación sobre desarrollo alternativo a plantas narcóticas, algo que debería existir por lo menos en Bolivia, y los otros países amazónicos.

NOTA DE LA COMPILADORA: En la Argentina por ley 23737 promulgada el 10 de octubre de 1989 (ADLA. 1989 D pagina 3692) se reformo la ley de estupefacientes 20771, despenalizando el coqueo *Art. 15. – La tenencia y el consumo de hojas de coca en su estado natural, destinado a la práctica del coqueo o masticación, o a su empleo como infusión, no será considerada como tenencia o consumo de estupefacientes.*

17 PATRIMONIO CULTURAL

Los tres indicadores de esta variable son el reconocimiento de derecho de los indígenas sobre sus patrimonios históricos y culturales, la protección de sus prácticas culturales particulares, y la protección de las artesanías tradicionales de los indígenas (ref. art. 2.2.(b), 4.1., y 5(a) del Convenio 169/89).

Chile, Colombia, Ecuador, México, Panamá y Venezuela cumplen con los tres indicadores.

La falta de reconocimiento del derecho sobre los patrimonios en Bolivia, Guatemala y Honduras, son entre las deficiencias principales.

18 LIBERTAD DE CULTO Y ESPIRITUAL

Esta variable tiene que ver con la protección de las particularidades religiosas de los pueblos indígenas, algo que ha sido bastante sensitivo en el contexto latinoamericano. Como se muestra aquí sigue siendo así. El el Convenio 169/89 no está planteado como libertad de culto o libertad espiritual, sino como protección de valores y prácticas sociales, culturales, religiosas y espirituales" (Art. 5 (a) y (b)). El Artículo XIV.1 del Proyecto de Declaración Americana pretende garantizar i.a. la libertad de expresión y pensamiento, incluso "tradiciones ancestrales, creencias y religiones". Y el Artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

garantiza el derecho de "minorías étnicas" (y otras) a "...profesar y practicar su propia religión..."

Hay un solo país que cumple con todos los indicadores de calidad legislativa indígena en nuestro estudio: Panamá. El indicador menos cumplido en los otros países es la protección contra la conversión impuesta, o la evangelización. Además de Panamá, esta protección solamente está garantizada en Guyana.

Los siguientes países ofrecen los otros tres elementos de libertad espiritual: Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Nicaragua, Venezuela.

Países como Argentina, Bolivia, Costa Rica, México Federal (donde las otras libertades que la de no-conversión están garantizadas en algún que otro estado), no ofrecen garantía legal respecto a ninguno de los indicadores. Guatemala, Paraguay y Perú apenas cumplen con uno de los cuatro.

19 MUJERES INDIGENAS

El componente género no es muy presente en el Convenio 169/89, con excepción de las normas sobre protección laboral y en contra del hostigamiento sexual en ese contexto (Art. 20.3 (d), que se refiere al tercer indicador de nuestro estudio). Aquí estamos además buscando provisiones legales que ofrecen a la mujer indígena una protección especial o una discriminación positiva.

Guatemala, Panamá y Perú son los únicos países que cumplen con los tres indicadores estudiados (privilegios en educación y salud; promoción económica, social y política; protección laboral y en contra de la violencia). Brasil, Costa Rica, Honduras, Paraguay son entre los países que no ofrecen ningún forma de protección/promoción especial a la mujer indígena.

20 DERECHO DE FAMILIA

Los pueblos indígenas en muchos casos mantienen otras pautas matrimoniales y familiares que los mestizos y blancos, sin que eso esté reflejado en el Convenio 169/89. En el proyecto de Declaración Americana, sin embargo, Artículo XI, se dicta que "el Estado respetará y reconocerá las distintas formas indígenas de familia, matrimonio, nombre familiar y de filiación." Hemos buscado leyes que protegen esas formas diferentes, y además que da una garantía en contra de la adopción, una práctica muy complicada para muchos pueblos indígenas.

Ningún país ofrece las dos formas de protección familiar. Entre los países indígenas principales, Bolivia, Brasil, Chile, Oaxaca en México (pero no el resto del país), Panamá y Venezuela garantizan formas familiares diferentes pero no la no-adopción, mientras la prohibición de adopción de niños indígenas está contemplada en Colombia y Guyana. Ecuador, Guatemala y Perú, tres de los principales países indígenas, no tienen ninguna legislación sobre las particularidades familiares indígenas, ni en contra de la adopción de sus niños indígenas.

21 PUEBLOS INDÍGENAS DE FRONTERA

Los pueblos y comunidades indígenas muchas veces ven su unidad interrumpida por fronteras nacionales, que para ellos en muchos casos no tiene mucho sentido. Es por esa razón que el Convenio 169/89, en su Capítulo VII, Artículo 32, otorga una protección especial a pueblos indígenas de frontera.

En la legislación nacional, las medidas relevantes son la aceptación de doble nacionalidad, y/o medidas especiales para facilitar contacto transfronterizo, en un contexto de bastante complicación burocrática y donde los indígenas con frecuencia faltan pasaportes u otros documentos necesarios. Ecuador y Venezuela son los dos países que garantizan las dos formas de asistencia excepcional, y los únicos que ofrecen doble nacionalidad. Al otro lado, hay una serie de países donde esta problemática es relevante pero que no da ninguna forma de

facilitación especial: Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Guatemala, México (con la importante excepción de Chiapas), Nicaragua, Panamá, Paraguay y Perú.

22 ORGANOS DE POLÍTICA INDÍGENA

Lo que se investiga aquí, es la existencia de una clara responsabilidad estatal por asuntos indígenas, legalización de una incidencia efectiva en los organismos relevantes del estado, y si existe o no un órgano especial de atención a los derechos de los indígenas (ref. Art. 6 del Convenio 169/89). Estos aspectos institucionales están por lo general bien cubiertos en América Latina. 7 países cumplen con todos los tres indicadores, entre ellos Bolivia, Brasil y Ecuador. Entre países muy indígenas con deficiencias institucionales son Guatemala (solo tiene órgano de derechos indígenas), México (falta mecanismos de incidencia, pero eso sí existe en varios estados), y Perú (falta órgano de derechos indígenas).