

LOS DERECHOS INDÍGENAS: NUEVO ENFOQUE DEL SISTEMA INTERNACIONAL

Rodolfo Stavenhagen

Sociólogo mexicano, miembro del Consejo del IIDH,
Presidente de la Academia Mexicana de Derechos Humanos

La preocupación por la situación y la protección de los pueblos indígenas en el sistema de las Naciones Unidas es bastante reciente, aunque existen algunos antecedentes. Es cierto que la ONU y anteriormente, la Sociedad de Naciones, tomaron nota de los *indígenas* en los territorios coloniales. En 1953, la Organización Internacional del Trabajo publicó su importante estudio sobre los *Pueblos indígenas* y en 1957 la OIT adoptó el Convenio 107 sobre la protección de las poblaciones indígenas y tribales, que en (1988) está en revisión. En 1970, la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías nombró un relator especial para preparar un estudio sobre el problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas, y en 1981 fue establecido el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, de la propia Subcomisión, en el cual se está preparando un proyecto de Declaración Universal sobre Derechos Indígenas. A nivel regional, el Instituto Indigenista Interamericano organiza periódicamente desde 1940 congresos indigenistas internacionales, cuyas resoluciones han establecido normas para las políticas indigenistas de los gobiernos americanos.

En general, podría decirse que el proceso de elaboración de normas internacionales sobre pueblos indígenas ha sido lento y desigual en el sistema internacional. Pero debe reconocerse como un avance positivo

que los pueblos indígenas hayan llegado a ser en años recientes objeto de actividades tendientes al establecimiento de normas internacionales. Esto es reflejo del reconocimiento de la comunidad internacional hacia los pueblos indígenas como objeto y posiblemente como sujetos de derecho internacional y no solamente como un asunto interno o doméstico que los Estados pueden manejar a su antojo. Puede también sostenerse que en términos de las normas internacionales sobre derechos humanos, la creciente preocupación por los derechos de los pueblos indígenas expresa un cambio de énfasis de los *derechos universales individuales* a los *derechos humanos colectivos*, cambio que también ocurre en otros campos. Los debates en torno a estos asuntos se mantienen vivos y en este marco los aspectos especiales de los derechos indígenas presentan un desafío al proceso de estructuración del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Una dificultad particular que debe ser encarada en este proceso es el hecho de que las normas internacionales están siendo desarrolladas por los Estados (o sus representantes) y para los Estados. Los pueblos indígenas se han quejado desde hace mucho tiempo de que los principales problemas que tienen que enfrentar se deben precisamente a sus relaciones con los Estados. Además, hasta hace muy poco, ellos raras veces han sido consultados, para no decir invitados a participar, en los esfuerzos colectivos tendientes al desarrollo de estas normas.

❖ Pero incluso antes de que se puedan establecer normas internacionales, la comunidad internacional deberá estar bien informada acerca de la situación real de los pueblos indígenas, sus condiciones socio-económicas, el estado de sus derechos humanos, sus relaciones con los Estados y con los pueblos no indígenas, así como de los marcos legales dentro de los cuales se llevan a cabo las políticas gubernamentales actuales. Hace más de una generación, el estudio mencionado de la OIT proporcionó este tipo de información. Más recientemente, el monumental estudio sobre la discriminación contra las poblaciones indígenas, preparado para la Subcomisión, presenta un material sólido, bien documentado que puede servir de fondo a la elaboración de normas internacionales. Además de los anteriores, hay numerosos estudios preparados por organizaciones no gubernamentales independientes, así como una cantidad casi infinita de monografías e informes elaborados por académicos e investigadores individuales.

El Relator Especial, en su declaración a la Subcomisión, observaba que:

...el clima social en que vivía la gran mayoría de las poblaciones indígenas era propicio a los tipos concretos de discriminación, opresión y explotación en di-

*versas esferas descritos en el estudio. En muchos países, dichas poblaciones ocupaban el escalón inferior de toda la estratificación socioeconómica. No tenían las mismas oportunidades de empleo ni igual acceso que los otros grupos a los servicios públicos y/o a la protección en las esferas de la salud, las condiciones de vivienda, la cultura, la religión y la administración de justicia. No podían participar significativamente en la vida política.*¹

Más recientemente, un informe preparado para la Comisión Independiente de Asuntos Humanitarios Internacionales, afirma que:

*La situación actual de los pueblos indígenas está enraizada en su pasado colonial. Si por lo general carecen de tierras y privilegios y son víctimas de la discriminación, ello se debe a la relación entre conquistador y conquistado que se estableció durante los primeros años del contacto colonial. En todos los países hoy en día una proporción más elevada de indígenas se encuentra desempleada que de la población en su conjunto... Los pueblos indígenas también sufren comparativamente peores condiciones de salud... La continuada posición de inferioridad de la mayoría de los pueblos indígenas se debe a la baja prioridad que los gobiernos atribuyen a su educación... El resultado es que en casi todas partes, los indígenas constituyen el grupo de más bajos niveles educativos en la sociedad.*²

Los pueblos indígenas han carecido del poder y de los medios para mejorar su situación, y esto desde épocas coloniales. Es cierto que ha habido rebeliones indígenas a través de la historia y en muchas partes del mundo; y también es cierto que los pueblos indígenas han tenido la oportunidad, a veces, de hacer llegar sus demandas ante los gobiernos, y en años recientes, incluso ante los organismos internacionales. Pero por lo general, los pueblos indígenas han tenido que confiar en acciones paternalistas de los gobiernos para enderezar entuertos o para obtener proyectos de desarrollo que pudieran mejorar sus condiciones de vida. La política de los gobiernos hacia los pueblos indígenas con frecuencia ha consistido en intentos de asimilación o incorporación de éstos. Esta ideología ha sido expresada también en instrumentos internacionales. El primer congreso indigenista interamericano se reunió en 1940, y si bien declaró su respeto por la personalidad y la cultura de los indígenas, también promovió la idea de la integración nacional y la asimilación de los indígenas a la *cultura nacional*. Los primeros esfuerzos de la OIT iban

1 José R. Martínez Cobo, *Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas*, (Volumen V, conclusiones, propuestas y recomendaciones), Nueva York, Naciones Unidas, 1987, pp. 1-2.

2 Independent Commission on International Humanitarian Issues, *Indigenous Peoples, a Global Quest for Justice*, London, Zed Books, 1987, pp. 16, 17, 18.

en la misma dirección. Su Convenio 107 sobre Poblaciones Indígenas y Tribales es básicamente asimilacionista e integracionista. El artículo 2 del Convenio dice sin ambages:

1. *Incumbirá principalmente a los gobiernos desarrollar programas coordinados y sistemáticos con miras a la protección de las poblaciones en cuestión y a su integración progresiva en la vida de sus respectivos países.*

Como resultado de crecientes críticas que las organizaciones indígenas han hecho de este Convenio, la OIT inició un proceso de revisión que entró en su etapa final en la Conferencia General de 1988. Allí fue discutido un nuevo proyecto de Convenio que se espera sea aprobado por la Conferencia General en 1989. El nuevo proyecto retiene algunas de las sugerencias presentadas por las organizaciones indígenas, si bien no existe aún consenso entre los representantes tripartitas (gobiernos, trabajadores, empleadores) ante la OIT. Las organizaciones indígenas se han quejado de no estar representadas formalmente en estos procesos, y sólo algunas de ellas fueron invitadas en su carácter de organizaciones no-gubernamentales a presentar sus puntos de vista en las sesiones de la Conferencia General. El nuevo proyecto incluye el concepto de *pueblos* en vez de *poblaciones*, como lo han exigido las organizaciones indígenas, aunque este término es rechazado por algunas delegaciones oficiales. El secretariado de la OIT parece haberlo adoptado. El artículo 2, así como otros artículos del nuevo Convenio ahora son bastante menos *integracionistas*. Si bien se establece la responsabilidad de los Estados, el artículo 2 también señala la plena participación de los pueblos interesados en el desarrollo de las acciones coordinadas y sistemáticas tendientes a garantizar el respeto de la integridad de estos pueblos y sus derechos.³

A partir de 1982, el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de la Subcomisión para la Prevención de la Discriminación y la Protección de Minorías de la ONU se ha reunido anualmente (a excepción de 1986). En su reunión más reciente en agosto de 1988, asistieron a las sesiones públicas del Grupo de Trabajo alrededor de 380 participantes de docenas de países y numerosas organizaciones indígenas. En esta reunión el Grupo de Trabajo avanzó hacia un proyecto de Declaración de Derechos Indígenas, que se espera sea adoptada eventualmente por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Esta Declaración se encuentra aún en forma de proyecto y no hay seguridad que sea adoptada por los varios órganos de las Naciones

3 Conferencia Internacional del Trabajo, 76a sesión, 1989, *Revisión parcial del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales*, 1957 (Nº 107), Informe IV (1), Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 1988.

Unidas sin modificaciones, pero es importante señalar que por primera vez un documento de la ONU de este tipo refleja las propuestas y sugerencias aportadas por numerosas organizaciones indígenas a lo largo de cinco años de sesiones del Grupo de Trabajo. El Proyecto de Declaración Universal sobre Derechos Indígenas contiene lo siguiente:

Parte I, sobre derechos humanos universales en general;

Parte II, sobre derechos culturales y étnicos colectivos, incluso la protección contra el etnocidio;

Parte III sobre derechos a la tierra y los recursos;

Parte IV, derechos económicos y sociales, incluso el mantenimiento de las estructuras económicas y los modos de vida tradicionales;

Parte V, sobre derechos civiles y políticos, incluso el respeto de las leyes y costumbres indígenas, la participación indígena en los procesos de adopción de decisiones en todos aquellos asuntos que pudieran afectar sus vidas y su destino, así como el derecho colectivo a la autonomía;

Parte VI, sobre recomendaciones para procedimientos justos para resolver las controversias entre los Estados y los pueblos indígenas.⁴

Cuando sean aprobados el nuevo Convenio de la OIT y la Declaración Universal sobre Derechos Indígenas de la ONU, se habrá creado un nuevo entorno internacional, por limitado que sea, para los derechos de los pueblos indígenas, el cual tal vez les ayude a mejorar su situación relativa al interior de sus países. Quedará por verse, sin embargo, hasta qué punto estos instrumentos serán ratificados y aplicados por los Estados firmantes. En la medida en que se trata de instrumentos creados por los gobiernos para los gobiernos, los pueblos indígenas seguirán, y con razón, teniendo sus reservas al respecto. Sin embargo, estos instrumentos reflejan hasta cierto punto las demandas que los pueblos indígenas, aborígenes y tribales han estado planteando desde hace décadas y que representan los problemas principales que con frecuencia están en la base de los conflictos entre los Estados y los pueblos indígenas.

Estos problemas pueden ser resumidos de la manera siguiente:

4 Documento de la ONU E/CN.4/Sub.2/1988/25.

1. Definición, membresía y estatuto legal

Pudiera sorprender que la cuestión de la definición y membresía de grupos indígenas sea un problema de cierta importancia tanto para los propios indígenas como para los Estados en cuyos territorios viven. Pero este problema surge debido a que la definición de los pueblos indígenas está vinculada con frecuencia a la naturaleza de las relaciones entre el grupo y el Estado, así como con otros grupos. Y el problema de la membresía se vincula con frecuencia al goce de ciertos derechos y privilegios, o de manera contraria, a la imposición de determinadas desventajas y limitaciones de los derechos civiles y políticos. Por consiguiente, la cuestión de la definición y la membresía ha devenido, en años recientes, en un reclamo de las organizaciones indígenas y está siendo tratada en las organizaciones internacionales.

Ya en 1953, la OIT revisó varias definiciones y criterios utilizados por los gobiernos nacionales y los científicos sociales, y llegó a la conclusión de que no existía una definición única y universalmente válida de pueblos indígenas. En consecuencia, propuso una descripción provisional simplemente como una *orientación empírica para la identificación de los grupos indígenas en países independientes*, en la forma siguiente:

*Personas indígenas son los descendientes de la población aborígen que vivía en un país determinado en el momento de su colonización o conquista (o sucesivas conquistas) por algunos de los ancestros de los grupos no-indígenas que en el presente detentan el poder político y económico. En general, estos descendientes tienden a vivir más de conformidad con las instituciones sociales, económicas y culturales que existían antes de la colonización o conquista... que con la cultura de la nación a la cual pertenecen...*⁵

Esta descripción sirvió de base para la definición que posteriormente fue incluida en el Artículo 1 del Convenio 107 de la OIT el cual, como ya se señaló, está siendo revisado en la actualidad.

El *Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas* de la ONU también analiza en profundidad las diversas definiciones utilizadas por los gobiernos y otros para definir a los pueblos indígenas y a su vez reconoce que estas definiciones varían mucho. El Relator Especial concluye que la cuestión de la definición *ha de ser un área privativa para las comunidades indígenas mismas*. Propone que el derecho de definir qué y quién es indígena debe reconocerse a los pueblos indígenas mismos, y que

5 Oficina Internacional del Trabajo, *Poblaciones indígenas*, Ginebra, 1953, p. 26.

esta facultad, obviamente, incluye la correlativa de definir o determinar qué o quién no es indígena. Para los propósitos de la acción internacional, el Relator Especial, propone la siguiente definición:

*Son comunidades, pueblos y naciones indígenas los que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y precoloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos de otros sectores de las sociedades que ahora prevalecen en esos territorios o en partes de ellos. Constituyen ahora sectores no dominantes de la sociedad y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia continuada como pueblo, de acuerdo con sus propios patrones culturales, sus instituciones sociales y sus sistemas legales.*⁶

El lector notará ciertas diferencias entre las definiciones de la OIT y la ONU, principalmente que la primera se refiere a *personas* y la segunda a *comunidades, pueblos y naciones*, una distinción que refleja las preocupaciones cambiantes de la comunidad internacional y de los propios pueblos indígenas. Ambas definiciones, sin embargo, tienen en común la idea que los pueblos indígenas son los descendientes de los habitantes originales de un territorio, que fueron sometidos o subordinados a otros pueblos por medio de invasiones y/o conquistas, que ocupan una posición no-dominante en la sociedad y que son culturalmente distintos de las poblaciones no-indígenas.

El Consejo Mundial de Pueblos Indígenas, una organización no-gubernamental, ha insistido que la ONU reconozca a los indígenas como naciones distintas al interior de un Estado y exige que el derecho de definir quién es y quién no es una persona indígena deberá dejarse a los propios pueblos indígenas. El Consejo rechaza definiciones artificiales como las que aparecen en algunas legislaciones nacionales y que imponen a los indígenas definiciones que éstos no aceptan.⁷

El derecho de los pueblos indígenas a la auto-definición y auto-identificación, así como el derecho a determinar su membresía, se ha transformado, por lo tanto, en uno de los problemas principales en los recientes debates y negociaciones entre los pueblos indígenas y el Estado, tanto a nivel nacional como internacional. El problema tiene que ver con la importancia relativa atribuida a los derechos humanos colec-

6 José R. Martínez Cobo, *op. cit.*, p. 30.

7 Ana Margolis First, *La problemática indígena en el mundo contemporáneo*, informe inédito presentado a la Universidad de las Naciones Unidas y El Colegio de México, 1985.

tivos e individuales. Cuando un pueblo indígena o tribal posee un territorio claramente definido y constituye una unidad social y/o administrativa reconocida, entonces la cuestión de la definición y la membresía no debería plantear un problema especialmente difícil, salvo si los gobiernos se rehusan a reconocer al grupo como tal, lo cual ocurre con frecuencia. Surge una situación más compleja en el caso de los pueblos indígenas que emigran de sus comunidades originales para devenir parte de la economía moderna urbano-industrial y de servicios.

2. La tierra, el territorio y los recursos

El problema de la tierra ha sido desde hace mucho un reclamo fundamental de los pueblos indígenas. El artículo 12 del proyecto de la Declaración Universal sobre Derechos Indígenas propone:

El derecho de propiedad y posesión de las tierras que han ocupado tradicionalmente,

y el artículo 13 subraya:

*El derecho a que se reconozcan sus sistemas propios de tenencia de tierras para la protección y promoción del uso, el disfrute y la ocupación de las tierras.*⁸

El mismo derecho aparece como artículo 13 del proyecto de revisión del Convenio 107 de la OIT.⁹

El desarrollo económico y la integración de un sistema mundial de producción y consumo han renovado las presiones sobre lo que queda de las tierras de los pueblos indígenas en la actualidad.

*Desde la Segunda Guerra Mundial —afirma la Comisión Independiente de Asuntos Humanitarios Internacionales— el número de invasiones de tierras indígenas se ha multiplicado en el mundo. Consideradas alguna vez como terrenos baldíos de poco valor económico y político, los territorios indígenas ahora han sido identificados como áreas de vital importancia nacional y aún internacional... No contando ya con regiones vírgenes o indeseadas a donde refugiarse, los habitantes indígenas se han visto obligados a aceptar estas invasiones de mala gana, o bien a oponer resistencia.*¹⁰

8 Documento de la ONU E/CN.4/Sub.2/1988/25.

9 Conferencia Internacional del Trabajo, *op. cit.*

10 Independent Commission on International Humanitarian Issues, *op. cit.*, p. 23.

No sorprende, por lo tanto, que los pueblos indígenas se están organizando en todas partes, para resistir ante estas invasiones de sus tierras y se enfrentan a los gobiernos en lo relativo al control sobre la tierra, los bosques y los recursos del subsuelo, y en algunos casos, los recursos acuíferos de ríos y mares así como los hielos del Artico. Las actividades madereras y mineras han llegado a ser fuente de conflictos entre los Estados y los pueblos indígenas en todas partes del mundo. Estos conflictos incluyen negociaciones con respecto a la distribución de beneficios y la limitación de daños. Sin embargo, los gobiernos se niegan a desprenderse de lo que consideran ser patrimonio *nacional* y que con frecuencia así aparece denominado en las leyes y las constituciones. Las organizaciones indígenas desean que sus derechos a los recursos del subsuelo les sean reconocidos por la comunidad internacional, de la misma manera que sus derechos a la tierra y a otros recursos naturales. Es poco probable que los gobiernos acepten esto. El proyecto de Declaración Universal sobre Derechos Indígenas sugiere, de manera un poco tímida:

*El deber de los Estados de pedir y obtener su consentimiento (es decir, de los pueblos indígenas), mediante los mecanismos apropiados, antes de emprender o permitir cualesquiera programas para la exploración o explotación de recursos minerales o subterráneos de otro tipo, pertenecientes a sus territorios tradicionales. Cuando se emprenda cualquiera de esas actividades debería concederse una indemnización justa y equitativa.*¹¹

El artículo 14 del proyecto de revisión del Convenio 107 de la OIT (que deberá ser aprobado por la Conferencia General en 1989), está redactado en términos prácticamente idénticos.¹² En ninguno de los dos documentos se reconoce explícitamente el derecho de los indígenas sobre los recursos del subsuelo; simplemente se aconseja a los gobiernos que busquen el acuerdo de los pueblos interesados cuando se decida realizar actividades mineras en territorio indígena. No se propone nada si los pueblos indígenas interesados retienen su acuerdo, y la experiencia demuestra que a final de cuentas los gobiernos y las empresas transnacionales hacen lo que se les da la gana.

11 Documento de la ONU citado.

12 Conferencia Internacional del Trabajo, *op. cit.*

3. El desarrollo económico

Los pueblos indígenas han sufrido cuantiosos daños causados por proyectos de desarrollo económico, particularmente las presas hidroeléctricas y otros programas de desarrollo regional. Las regiones aisladas y marginadas, con frecuencia ocupadas por los pueblos indígenas, constituyen las últimas grandes reservas de recursos naturales aún inexploradas. Los planificadores estatales, las empresas transnacionales y las agencias internacionales de desarrollo han, llevado a cabo todos ellos, estrategias para *incorporar* estas áreas a la economía nacional e internacional. En este proceso, los pueblos indígenas y tribales han sufrido el *genocidio* y el *etnocidio*. Generalmente, las grandes represas de usos múltiples que enorgullecen tanto a los gobiernos del Tercer Mundo, no están diseñadas para beneficiar a la población local, sino más bien a las élites rurales y urbanas. Por el contrario, cuando hay poblaciones locales, con frecuencia indígenas, entonces se pretende que éstas deben ser relocalizadas para permitir el *progreso*.

La Comisión Independiente de Asuntos Humanitarios Internacionales concluye que:

*Las grandes presas son desastrosas para los pueblos indígenas. Destruyen sus economías y hábitat, desorganizan sus sistemas sociales, sumergen y profanan de otras maneras los sitios de importancia religiosa o cultural. Las comunidades indígenas son dispersadas, perdiendo así su cohesión y unidad originales; se quedan empobrecidas, con frecuencia despojadas de sus tierras y desanimadas.*¹³

Muchos de estos proyectos de desarrollo han sido diseñados y financiados por el Banco Mundial y otras agencias de desarrollo internacional. El Banco Mundial, después de haber sido acusado repetidas veces de descuidar los daños ambientales y humanos a los pueblos tribales e indígenas, que ocasionaban los proyectos que apoyaba, finalmente decidió adoptar lineamientos para la protección del medio ambiente y de las poblaciones locales y declaró que retendría toda ayuda a los gobiernos que no respetaran dichos lineamientos.¹⁴ Sin embargo, muchos observadores consideran que estos lineamientos no se están aplicando adecuadamente y en últimas fechas los funcionarios del Banco Mundial

13 ICIHI, *op. cit.*, p. 58.

14 Banco Mundial, *Tribal Peoples and Economic Development*, Washington, World Bank, 1982.

han declarado que la protección de los pueblos y medios ambientes indígenas no constituyen para ellos una prioridad.¹⁵

4. Lengua, educación y cultura

En muchos países, al no existir otros criterios válidos, la única medida para determinar la existencia de la población indígena, y cuantificarla, es su idioma. De hecho, los pueblos indígenas en todo el mundo se reconocen por las miles de lenguas diferentes que hablan, la mayoría de las cuales son ágrafas.

Una lengua es básicamente un medio de comunicación, pero es mucho más que eso. Las lenguas constituyen una parte integral de toda cultura; por medio de su lengua, un grupo expresa su propia cultura, su propia identidad social; las lenguas están vinculadas a procesos mentales y a la forma en que los miembros de determinada comunidad lingüística perciben la naturaleza, el universo y la sociedad. Las lenguas expresan patrones culturales y relaciones sociales y a su vez ayudan a moldear estos patrones y relaciones.

Además, las lenguas son vehículos de expresión literaria y poética, son los instrumentos mediante los cuales una comunidad comparte y trasmite de generación en generación, su historia oral, sus mitos y sus creencias. Así como un indio sin tierra es un indio muerto (como ha declarado el Consejo Mundial de Pueblos Indígenas), así también una comunidad étnica sin una lengua es una comunidad que agoniza. Esto fue bien entendido por los nacionalistas románticos de los siglos diecinueve y veinte quienes lucharon por el renacimiento de las lenguas *nacionales* como parte de la política del nacionalismo en muchas partes del mundo.¹⁶

Por otra parte, la lengua siempre ha sido un instrumento de conquista y de imperio. Nebrija, el gramático castellano y consejero de Isabel la Católica en el siglo quince, publicó su gramática castellana el mismo año en que Colón llegó a las costas de América y aconsejó a su reina que utilizara la lengua como un instrumento para el buen go-

15 Dave Treece, *Bound in Misery and Iron. The Impact of the Grande Carajas Programme on the Indians of Brazil*, Survival International, 1987, p. 30, considera que la preocupación manifiesta del Banco Mundial por las regiones tribales constituye "mera retórica, un cínico ejercicio de relaciones públicas con el propósito de encubrir la política real del Banco..."

16 Ver Anthony D. Smith, *The Ethnic Revival in the Modern World*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981.

bierno del imperio. Tanto la Corona Española como la Iglesia tomaron muy en serio este consejo, ya que el español se transformó en uno de los idiomas universales del mundo moderno. Lo mismo aconteció por cierto con el inglés, pues el Imperio Británico comprendió bien el poder de la palabra como instrumento de poder mundial.

En el proceso de la colonización, las lenguas de los pueblos colonizados —especialmente si carecían de escritura— eran degradados a la posición de meros dialectos, un término que connota algo menos que un idioma completo bien estructurado y que por lo tanto pone en duda el valor de la cultura que lo utiliza. La opinión pública mal informada, todavía considera hoy en día que los pueblos indígenas y tribales hablan un *dialecto* y no una lengua, postura frecuentemente compartida por burocratas gubernamentales. Como ha dicho un avizado observador anónimo: una lengua es un dialecto con ejército. O para decirlo de otra manera: un grupo dominante puede imponer su lengua a grupos subordinados. La dominación lingüística es frecuentemente la expresión de dominación política y económica.¹⁷ Existen excepciones: en África, Asia, Latinoamérica y el Caribe hay diversas lenguas francas vehiculares utilizadas para el comercio y el intercambio que no implican necesariamente una dominación política.

En el marco de una visión estatista, ampliamente extendida, de la unidad nacional, de la asimilación y del desarrollo, las lenguas de los pueblos indígenas y tribales, especialmente si las hablan solamente pequeñas minorías, están generalmente destinadas a la desaparición. Las políticas gubernamentales con frecuencia aceleran este proceso. En la mayoría de los países, las lenguas indígenas no son reconocidas legalmente, no se usan en asuntos oficiales administrativos y judiciales, no se enseñan en las escuelas y las personas que las usan son discriminadas y tratadas por los no-indígenas como extranjeros, extraños, bárbaros, primitivos, etc. Generalmente, los hombres de la tribu o comunidad indígena quienes se mueven en el mundo exterior por razones económicas, aprenden la lengua oficial o nacional de un país y se hacen bilingües. Las mujeres tienden a ser más monolingües, lo cual aumenta su aislamiento y la discriminación que sufren. Los niños suelen hablar su idioma materno antes de entrar a la escuela y con frecuencia cuando ingresan a la escuela se les prohíbe hablar su propio idioma en clase. Los estudiosos han observado que esta situación puede producir serios trastornos psicológicos y de aprendizaje entre los niños en edad escolar de

17 Véase por ejemplo, Louis-Jean Calvet, *La guerre des langues et les politiques linguistiques*, Paris, Payot, 1987; y José M. Tortosa, *Política lingüística y lenguas minoritarias*, Madrid, Editorial Tecnos, 1982.

muchos pueblos tribales e indígenas. También sucede que las familias no envían a sus hijos a las escuelas oficiales o religiosas por la discriminación lingüística y de todo tipo a que están expuestos.

El Relator Especial de la ONU, quien basa su análisis en las respuestas enviadas por numerosos gobiernos a su cuestionario, nos informa que:

Las políticas que se venían siguiendo en numerosos Estados estaban basadas en suposiciones consistentes en que las poblaciones, las culturas y las lenguas indígenas desaparecían por extinción natural o por la absorción de estos núcleos humanos en los demás segmentos de la población y en la 'cultura nacional'.¹⁸

Pero continúa, en el lenguaje típico de la ONU:

Hoy se cree que estas políticas, que han prevalecido a veces durante varios siglos, no parecen haber estado bien fundadas, a juzgar por los hechos.

Y además:

Se ha cuestionado y rechazado severamente la escolarización pública orientada a la desindigenización y las políticas de marginación, relegación y eliminación de las lenguas indígenas que han seguido la mayoría de los Estados, habiéndolas heredado frecuentemente del período colonial del país.¹⁹

A consecuencia de las políticas de persecución y generalmente de actitudes de discriminación contra ellos, muchos pueblos indígenas y tribales han internalizado las actitudes negativas de la sociedad dominante en contra de sus lenguas y culturas. Especialmente cuando dejan sus comunidades, tienden a negar su identidad y se avergüenzan de ser *aborígenes* o *nativos* o *indioso primitivos*. Pero encubrir una identidad no siempre es posible, dado que en muchos países las diferencias étnicas y culturales van acompañadas de distinciones biológicas y frecuentemente no es posible distinguir entre la discriminación cultural y la racial. Esto ocurre especialmente en las sociedades colonizadas por europeos en las que las diferencias entre las clases altas y las poblaciones indígenas son particularmente visibles. Ocurre en menor grado en sociedades que han pasado por un proceso de mestizaje interracial, como en muchos países de Asia y América Latina.

En años recientes los pueblos indígenas y tribales se han resistido a la desaparición *natural* o forzada de sus lenguas y culturas. Poco a poco ha surgido la conciencia entre científicos sociales, humanistas, educado-

18 José R. Martínez Cobo, *op. cit.*, parr. 121.

19 *Ibid.*, párrs. 122-123.

res y aún políticos, que el mantenimiento de las lenguas indígenas en el marco del concepto del pluralismo cultural no es necesariamente indeseable para un país. El Relator Especial de la ONU afirma:

*Se constata una pujante presencia de pueblos y lenguas indígenas en muchas partes del mundo. La defensa de sus lenguas por estos grupos es decidida y tenaz... Se ha venido planteando la necesidad de reconocer de una vez por todas la pluralidad lingüística y cultural de los países en que habitan poblaciones indígenas y la explícita adopción de políticas que permitan y fomenten el mantenimiento, desarrollo y difusión de la especificidad étnica de esas poblaciones y su transmisión a las generaciones futuras.*²⁰

El proyecto de Declaración Universal sobre Derechos Indígenas, preparado por el Grupo de Trabajo, ahora establece:

9. *El derecho a mantener y utilizar sus propios idiomas, inclusive a los fines administrativos, judiciales y otros fines pertinentes.*

10. *El derecho a todas las formas de educación, inclusive, en particular, el derecho de los niños a tener acceso a la educación en sus propios idiomas, y a establecer, estructurar, dirigir y controlar sus propios sistemas e instituciones educacionales.*²¹

Una de las cuestiones que se discuten actualmente entre especialistas se refiere a si los derechos lingüísticos deben ser considerados como derechos humanos. El artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que a las personas pertenecientes a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas no les será negado el derecho de usar su propia lengua. Pero aparte del hecho que este artículo constituye una afirmación bastante débil de los derechos culturales de las minorías étnicas,²² las organizaciones de los pueblos indígenas en el mundo se rehúsan a ser categorizadas como *minorías étnicas* en general, lo que constituye una de las razones por las cuales se está preparando una declaración específica sobre derechos indígenas en los cuerpos especializados de la ONU.

Los derechos lingüísticos constituyen actualmente uno de los principales temas en discusión entre las organizaciones indígenas. A nivel regional, los congresos indigenistas interamericanos que se reúnen pe-

20 *Ibid.*, párrs. 122-123.

21 Documento de la ONU citado.

22 Cf. Rodolfo Stavenhagen, "Human Rights and Peoples' Rights" *The Question of Minorities*, en *Is Universality in Jeopardy?*, New York, United Nations, 1987 (Sales N° GV.E.86.0.3).

riódicamente bajo los auspicios de los gobiernos pertenecientes a la Organización de Estados Americanos, han reafirmado desde hace tiempo los derechos lingüísticos de las poblaciones indígenas del continente americano. La UNESCO también ha afirmado la importancia del uso de los idiomas vernáculos como parte integral de las políticas culturales de los estados, particularmente en lo que se refiere a la educación de grupos minoritarios. En años recientes, varios países han cambiado sus posiciones tradicionales de discriminación y descuido de las lenguas indígenas y de minorías tribales, y han diseñado políticas para promoverlas y protegerlas.

La sobrevivencia de las lenguas indígenas y tribales depende en gran medida, por supuesto, de las políticas culturales y educativas de los gobiernos. El artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece el derecho de las minorías étnicas al disfrute de su propia cultura. El artículo 13 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales afirma que la educación deberá orientarse al desarrollo pleno de la personalidad humana y del sentido de su dignidad. Los Estados miembros de la Convención Contra la Discriminación en materia de Educación de la UNESCO, acordaron no permitir restricciones o preferencias en la educación simplemente con base en el hecho de pertenecer los escolares a un grupo particular. La aplicación doméstica de estas normas universales es otro asunto. El Relator Especial de la ONU escribe que el derecho de las poblaciones indígenas a la educación no ha sido garantizado debidamente y en realidad no está siendo observado, y que los Estados con frecuencia no reconocen a la educación indígena tradicional basada en procesos educativos autóctonos y con frecuencia intentan eliminarla deliberadamente, reemplazándola con procesos educativos formales, ajenos y enajenantes.²³

En consecuencia, en algunos países las organizaciones indígenas y a veces los gobiernos simpatizantes están experimentando con nuevas políticas lingüísticas y educativas que toman en consideración las demandas indígenas. Una premisa básica de estas nuevas escuelas es la enseñanza de las lenguas vernáculos, las lenguas maternas. Para alcanzar este objetivo, muchas de las lenguas indígenas deben ser provistas con alfabetos; han de prepararse materiales didácticos en las lenguas vernáculos; deben capacitarse maestros, con frecuencia de las mismas comunidades indígenas. Esto constituye un proceso largo y complejo, y actualmente los méritos relativos de uno u otro sistema educativo son objeto de debate entre educadores y funcionarios de gobiernos. En los paí-

ses en los cuales existen numerosos pequeños grupos lingüísticos indígenas, los gobiernos sostienen que estas innovaciones educativas son costosas y básicamente ineficientes, y además consideran que fragmentar el sistema educativo de acuerdo a líneas lingüísticas pone en peligro la unidad nacional. En estos países, si existe una lengua nacional mayoritaria, la política gubernamental tiende a favorecer la enseñanza de la lengua nacional u oficial. En otros países, en donde las comunidades indígenas son numerosas, especialmente si disponen de cierto poder político, se tiende a aceptar la educación en lenguas indígenas.

En la mayoría de los países en los que se acepta la escolarización en lenguas indígenas, la norma tiende a ser la educación bilingüe. Se enseña la lengua indígena junto con la lengua oficial o nacional. La mezcla pedagógica entre estos diversos idiomas depende de condiciones locales. Algunos autores consideran que la escolarización formal en lengua indígena constituye simplemente un paso hacia la apropiación de la lengua oficial o nacional. Otros la consideran como un fin en sí mismo, que es lo que reclaman precisamente los pueblos indígenas. En la mayoría de los casos la enseñanza de las lenguas indígenas se lleva a cabo solamente en los primeros niveles de la educación primaria. En otros, cubre también los niveles secundario y técnico.

Un problema más complicado es cómo lograr que la escolarización bilingüe sea también verdaderamente bicultural o intercultural. De la misma manera en que los niños en el medio urbano-industrial aprenden formalmente su propia cultura *nacional*, así también los niños en las escuelas indígenas deben aprender sus propias culturas, aparte de lo que aprendan acerca de la *sociedad total*. Esto plantea tareas formidables a los planificadores de la educación en cuanto a desarrollo curricular, preparación de textos y de materiales audiovisuales, etc. Los indígenas han estado reclamando el derecho de establecer y controlar sus propias instituciones educativas, lo que significa controlar sus propios currícula y contenidos educativos. Esto se ha conseguido en algunos países y se cuenta ya con experimentos educativos interesantes. En los países más pobres del Tercer Mundo esto debe ser responsabilidad de los gobiernos, pero los gobiernos, como se ha señalado anteriormente, no siempre tienen interés en emprender estas innovaciones, especialmente porque ellos han estado identificados por tanto tiempo con los enfoques asimilacionistas.

Aún si se logran los objetivos de la educación indígena en los términos descritos, persiste el problema de las culturas indígenas como un todo, como totalidades vivientes. Las culturas son patrones complejos de relaciones sociales, objetos materiales y valores espirituales que dan

sentido a identidad a la vida comunal y que constituyen un recurso para la solución de los problemas cotidianos. Las culturas indígenas y tribales han sido particularmente vulnerables ante los ataques de la sociedad dominante y de los gobiernos. Desde épocas coloniales, numerosos Estados han adoptado la postura que las culturas indígenas deben desaparecer y que sus miembros deben ser aculturados a la llamada cultura nacional dominante. La discriminación y la persecución de las culturas indígenas abarcan una amplia gama de aspectos, incluyendo:

—la religión (prohibiciones respecto a las prácticas religiosas indígenas, conversiones forzadas, tomar niños de familias indígenas y colocarlos en escuelas religiosas);

—prohibir o desaconsejar el uso de nombres y vestimenta tradicionales;

—la profanación de sitios sagrados y entierros (los indígenas afirman que numerosos objetos y artefactos en museos y colecciones privadas en el mundo han sido robadas de sitios y monumentos que aún tienen significado cultural y simbólico para los pueblos contemporáneos. La destrucción de los sitios sagrados corre a cargo de quienes quieren realizar proyectos de desarrollo, de actividades militares, saqueadores de tumbas y buscadores de tesoros);

—la explotación de las expresiones artísticas de los pueblos indígenas (artesanías, danzas, ceremonias, música, etc.) para fines turísticos, sin importar la autenticidad y la preservación cultural, contribuyendo así a lo que muchos observadores han llamado la prostitución y degeneración de las culturas tribales e indígenas.²⁴

El proyecto de Declaración Universal sobre Derechos Indígenas de la ONU incluye un artículo sobre:

*El derecho a manifestar, enseñar, practicar y observar sus propias tradiciones y ceremonias religiosas, y a mantener y proteger los lugares sagrados y cementerios, y a tener acceso a ellos con esos fines.*²⁵

Pero el artículo no incluye, cuando menos en su forma actual, la obligación de los Estados y otros actores, de garantizar este derecho y de proteger estos sitios para los pueblos indígenas.

Algunos Estados y organismos internacionales están desarrollando lentamente ciertas políticas culturales para proteger y fomentar las cul-

24 Véase, por ejemplo, *Cultural Survival Quarterly*, Vol. 6, N° 3, 1982.

25 Documento de la ONU citado, artículo 8.

turas indígenas. Se ha hecho un comienzo al reconocer que los Estados en los que viven pueblos indígenas y tribales son sociedades multiétnicas y multiculturales, un concepto que muchos Estados no quieren todavía admitir. El Relator Especial de la ONU dice al respecto:

*En las sociedades multiétnicas se debe siempre actuar según criterios que, en principio al menos, afirmen la igualdad de derechos culturales entre los diferentes grupos étnicos. El Estado tiene la evidente obligación de formular y de poner en práctica una política cultural que, entre otras cosas, cree las condiciones necesarias para la coexistencia y el desarrollo armonioso de los diferentes grupos étnicos que vivan en su territorio, ya sea en virtud de disposiciones pluralistas que garanticen la no injerencia de un grupo en otro, ya sea en virtud de otros programas que garanticen oportunidades iguales y reales para todos.*²⁶

Así surge la pregunta de si existe un derecho humano a la identidad cultural. Parece que la comunidad internacional se está moviendo en esta dirección, si bien el concepto mismo está abierto a discusión.²⁷ Y los pueblos indígenas exigen que este derecho sea reconocido a nivel internacional y doméstico.

Dos problemas fundamentales surgen a este respecto que aún no han sido resueltos. El primero se refiere al proceso de cambio, adaptación y reinterpretación de las culturas. Las culturas indígenas y tribales no son estáticas y no deberán diseñarse políticas culturales protectivas que tiendan a mantenerlas, por así decirlo, como piezas de museo, una acusación que con frecuencia se hace a aquéllos que exigen la protección de las culturas indígenas. La solución a este problema es que los pueblos indígenas y tribales deberán tener la libertad de manejar sus propios asuntos culturales y desarrollar su propio potencial cultural con la ayuda, pero sin la interferencia, del Estado. ¿Y por qué con la ayuda del Estado? Porque si se les deja enteramente solas, estas culturas sí tenderían a desaparecer como resultado de los procesos etnocidas que tienen lugar en la sociedad con o sin la intervención del Estado. Y en la medida en que los Estados en general asumen la responsabilidad por la protección y/o el desarrollo de la cultura *nacional*, así también las culturas indígenas deberán beneficiarse de esta protección sobre bases iguales y no discriminatorias.

26 José R. Martínez Cobo, *op. cit.*, parr. 134.

27 Véanse, entre otras, las ponencias presentadas en la reunión internacional sobre *Derechos humanos-derechos culturales*, organizada por la Comisión Holandesa de la UNESCO, en junio 1988.

El otro problema básico en relación con la posibilidad de que exista un posible derecho humano a la identidad cultural es que ciertas tradiciones y costumbres de las culturas indígenas son consideradas por observadores externos (principalmente occidentales) como violatorias de los derechos humanos individuales universales (por ejemplo, la mutilación sexual ritual de niñas y adolescentes, la inferioridad formal y social de las mujeres). ¿Cuál tiene prioridad: el derecho colectivo a la identidad cultural o el derecho humano individual universal a la libertad y la igualdad? Esta cuestión aún no ha sido resuelta de manera satisfactoria.

5. El derecho indígena y la organización social

Un factor principal que ha permitido la sobrevivencia de los pueblos indígenas y tribales ante los ataques persistentes que sufren por parte de la sociedad dominante, es su coherencia interna, su organización social, así como el mantenimiento de sus propias tradiciones, leyes y costumbres, incluso la autoridad política local. La personalidad distintiva de los pueblos indígenas no sólo es cuestión de lengua y otras expresiones culturales, sino el resultado de la reproducción social permanente del grupo a través del funcionamiento de sus propias instituciones sociales, políticas y frecuentemente, también religiosas. Existen excepciones, por supuesto, y en términos generales podría decirse que los pueblos indígenas y tribales que pierden sus instituciones sociales, también perderán a largo plazo su identidad étnica. También puede haber casos en que determinado grupo pueda mantener su identidad a pesar de divisiones y conflictos internos o la desagregación de las instituciones tradicionales. Sin embargo, por lo general el mantenimiento a lo largo del tiempo de la identidad étnica y cultural está estrechamente vinculada con el funcionamiento de las instituciones sociales y políticas.

Muchos gobiernos consideran que la existencia de tales instituciones, diferentes de los mecanismos constitucionales o legales desarrollados por el Estado, constituye una forma de separatismo, una amenaza para la unidad nacional. La mayoría de los sistemas legales nacionales no reconocen las leyes e instituciones políticas indígenas. Por el contrario, pueden sostener que si ha de ser realidad la igualdad de todos ante la ley, tal como está establecida en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, entonces ningún grupo étnico en particular deberá tener el derecho a sus propias instituciones políticas y legales en el marco del Estado. Pero muchos observadores han señalado que la igualdad ante la ley es una ficción piadosa cuando se trata de pueblos indígenas y tribales, y que uno de los mejores instrumentos con los cuales cuentan estos pueblos para la defensa de sus derechos humanos es

precisamente la validez de sus propias instituciones. El Relator Especial de la ONU escribe al respecto:

*Cuando ese derecho tradicional sigue teniendo vigencia entre las poblaciones indígenas surge la coexistencia de sistemas jurídicos. Mientras en unos países no se reconoce vigencia alguna a las leyes y costumbres jurídicas indígenas ante la innegable realidad de la persistencia de esas normas jurídicas, en otros países sí se ha reconocido la existencia de estas últimas para ciertos efectos.*²⁸

Los pueblos indígenas han exigido que sus instituciones legales y políticas tradicionales sean reconocidas por el Estado. El proyecto de Declaración Universal sobre Derechos Indígenas lo establece claramente:

21. El derecho a participar plenamente en la vida política, económica y social de su Estado y a que su carácter específico se refleje debidamente en el sistema jurídico y en las instituciones políticas, con la debida consideración y reconocimiento de las leyes y costumbres indígenas.

El no reconocimiento de la ley indígena consuetudinaria por los sistemas legales nacionales establecidos puede conducir a serias violaciones de los derechos humanos individuales. Ello ha sido documentado, por ejemplo, en varios países de América Latina.²⁹ El Congreso Indigenista Interamericano de 1985 recomendó, entre otras cosas, que el derecho consuetudinario de los pueblos indígenas sea reconocido por el Estado.³⁰

6. El autogobierno, la autonomía y la libre determinación

La cuestión de los sistemas legales y el derecho consuetudinario está vinculado directamente al gobierno tribal y comunal y al *status* legal de los pueblos indígenas en el marco del Estado nacional contemporáneo. Desde tiempos inmemoriales, los pueblos indígenas y tribales han sido celosos de su soberanía e independencia. La mayoría de ellos fueron incorporados contra su voluntad a sistemas administrativos ajenos, mediante presiones militares y políticas. Fueron reducidos a la posición de *minorías* cuyas vidas y fortunas estaban determinadas y controladas por

28 José R. Martínez Cobo, *op. cit.*, parr. 155.

29 Véase Rodolfo Stavenhagen, *Derecho indígena y derechos humanos en América Latina*, México, El Colegio de México y Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1988.

30 Resolución núm. 20, reproducida en *Ibid.*, p. 113.

ministerios o departamentos especiales o por instituciones religiosas. Carecían de derechos políticos y estaban excluidos de la participación y representación políticas. Muchos de estos pueblos ni siquiera sabían a qué Estado *pertenecían* hasta épocas muy recientes. Durante la etapa de la expansión colonial europea, en algunos países se firmaron tratados entre las naciones indígenas soberanas y la potencia colonial o los gobiernos nacionales independientes post-coloniales. Pero con frecuencia estos tratados fueron violados y/o anulados unilateralmente por el Estado, sin consideración alguna por la soberanía y los derechos indígenas.

En los países en los que hubo tratados en tiempos coloniales e independientes, los pueblos aborígenes han exigido desde hace mucho tiempo que, como consecuencia de estos tratados, ellos deberían ser considerados como naciones soberanas. Los gobiernos involucrados han rechazado este reclamo, pero han tratado de dar alguna solución satisfactoria a las demandas indígenas. El International Indian Treaty Council (Consejo Internacional de los Tratados Indios), una organización no gubernamental, ha presentado sus reclamos desde hace varios años ante las Naciones Unidas. En su sesión de 1988, el Consejo Económico y Social de la ONU, a recomendación de la Comisión de Derechos Humanos, nombró un Relator Especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, para que prepare un proyecto sobre los propósitos, ámbito y fuentes posibles de un estudio sobre la utilidad potencial de los tratados, acuerdos y otros arreglos constructivos entre las poblaciones indígenas y los gobiernos, con el propósito de asegurar la promoción y la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales de las poblaciones indígenas.³¹

Si bien en muchos países existen gobiernos tribales y comunales indígenas *de facto*, el reconocimiento formal y legal de estas instituciones por parte de los gobiernos se ha logrado sólo en forma parcial y desigual. Algunos gobiernos reconocen el derecho y las instituciones indígenas cuando estos no entran en conflicto con las leyes nacionales, o bien solamente si se trata de miembros de la comunidad indígena o tribal. Tan pronto como se dan relaciones entre los indígenas y los no indígenas, entonces tiende a predominar el derecho nacional.

Las organizaciones indígenas en el mundo están exigiendo el derecho de autogobierno y autonomía. Algunos países lo han concedido. La libre determinación se ha planteado en años recientes como un reclamo político fundamental de los pueblos indígenas, especialmente en las or-

ganizaciones internacionales. Basan sus reclamos en el derecho humano a la libre determinación de los pueblos, tal como aparece en el artículo 1 de los dos Pactos Internacionales.³² Estiman que siendo las *Primeras Naciones* originales de los territorios que habitan, y habiendo sido sometidos contra su voluntad a la soberanía de otros Estados y gobiernos, generalmente bajo la forma de invasiones, conquistas o colonialismo, tienen el derecho a la libre determinación como tantos otros pueblos que se han liberado del colonialismo. Además, piden el derecho de ser considerados como *pueblos*, y no meramente como *poblaciones*, tal como ha sido la costumbre hasta ahora en las organizaciones internacionales. También rechazan ser considerados como *minorías étnicas* y por lo tanto se niegan a ser tratados de acuerdo con el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Estas demandas han sido recogidas por los cuerpos especiales de la ONU que actualmente se ocupan de los derechos de los pueblos indígenas. Así, tanto el proyecto de Convenio de la OIT como el proyecto de Declaración Universal de Derechos Indígenas utilizan el término *pueblos* en vez de *poblaciones*.

7. Conclusiones

La subordinación de los pueblos indígenas al Estado-nación, su discriminación y marginalización, han sido generalmente el resultado de la colonización y el colonialismo. En el marco de los países políticamente independientes, la situación de los pueblos indígenas y tribales puede ser descrita en términos de *colonialismo interno*. Los procesos por los cuales han sido subyugados los pueblos indígenas y tribales por las sociedades actualmente dominantes, han estado acompañados con frecuencia por el *genocidio*, no solamente en el siglo diecinueve durante el auge de la expansión colonial, sino también en algunas partes del mundo durante el siglo actual y en época contemporánea. Las denuncias sobre el genocidio de las minorías étnicas en general y de los pueblos indígenas y tribales en lo particular han llegado regularmente hasta la comunidad internacional, pero esta no ha querido o no ha podido hacer mucho al respecto. Este ha sido uno de los principales fracasos del sistema de las Naciones Unidas en años recientes, a pesar de la existencia de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio.

32 El artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos es idéntico: *Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.*

Con mayor frecuencia, los pueblos indígenas y tribales han sido víctimas del genocidio cultural o *etnocidio*.

*El etnocidio comporta dos aspectos principales: uno económico y el otro cultural. El etnocidio económico encaja en la teoría y la práctica del desarrollo. Significa que todas las formas de organización pre-modernas deben necesariamente desaparecer para dar paso ya sea al capitalismo privado o multinacional, ya sea al socialismo de planificación central o a una combinación de ambos. El etnocidio cultural (tal vez una tautología) significa que todas las unidades étnicas subnacionales deben desaparecer para dar paso al Estado-nación dominante, el Behemoth de nuestros días.*³³

Los gobiernos han llevado a cabo distintas políticas en diferentes momentos con respecto a los pueblos indígenas y tribales en sus territorios. Aparte la exterminación y el genocidio, que afortunadamente constituyen excepciones actualmente, las políticas de segregación, asimilación, integración y amalgamamiento forzados, han podido llevarse a cabo con menor o mayor éxito. Estas políticas han provocado la creciente resistencia de las organizaciones indígenas en años recientes, y algunos Estados han experimentado con nuevos tipos de políticas, incluso el pluralismo, la autogestión, la autonomía, el autogobierno local y regional y el *etnodesarrollo*.³⁴ Este concepto reciente, así como el concepto de desarrollo endógeno propuesto en los años setentas, significa:

...mirar hacia adentro: significa encontrar en la cultura del grupo los recursos y la fuerza creativa necesarios para enfrentar los desafíos del cambiante mundo moderno. No significa la autarquía o un aislamiento auto-impuesto, y aún menos retraerse a un museo de la 'tradición', aunque aquellas etnias que tal vez quisieran permanecer aisladas (como algunas tribus de la selva tropical de la cuenca del Amazonas) deberían ciertamente tener la libertad de disfrutar del derecho humano fundamental del aislamiento. El etnodesarrollo no significa la secesión política o el separatismo de un Estado existente, aunque un pueblo que tiene aspiraciones de ser una nación independiente debería por supuesto tener la libertad para ejercer el derecho a la autodeterminación, como fue formulado por las Naciones Unidas. El etnodesarrollo no significa fragmentar las naciones existentes y subvertir el proceso de construcción nacional, sino más bien redefinir la naturaleza de la construcción nacional y enriquecer el complejo tejido multi-cultural de muchos Estados modernos, al reconocer las aspiraciones legítimas de las etnias culturalmente distintas que forman el conjunto nacional. El etnodesarrollo no significa empañar las muy legítimas divisiones de clases eco-

33 Véase Rodolfo Stavenhagen, *Etnocidio o etnodesarrollo: el nuevo desafío*, en *Mundo: problemas y confrontaciones*, Año II, N° 1, Invierno 1988, p. 61.

34 José R. Martínez Cobo, *op. cit.*, parr. 40.

nómicas y sociales que caracterizan el sistema del capitalismo mundial moderno al fomentar cierto 'tribalismo' artificial, sino más bien supone que no únicamente la clase, sino también la identidad étnica y la comunidad étnica son principios de integración social... Finalmente, el etnodesarrollo significa reconsiderar la naturaleza y los objetivos de los proyectos de desarrollo al nivel local, desde las presas hidroeléctricas hasta la introducción de cultivos de plántos manteniendo en mente, primero y principalmente, las necesidades, los deseos, las especificidades culturales y la participación de la base de los propios grupos étnicos.³⁵

En 1977, la primera conferencia internacional de organizaciones no gubernamentales sobre los Pueblos Indígenas de las Américas, tuvo lugar bajo auspicios de la ONU en Ginebra. A esta conferencia le siguió otra Conferencia de las ONG's sobre los Pueblos Indígenas y la Tierra, en 1981. Desde entonces, un número creciente de organizaciones indígenas y tribales han asistido a las sesiones del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de la ONU y han presentado declaraciones y documentos que se han discutido públicamente, y muchos de los cuales están siendo tomados en cuenta en el proyecto de Declaración Universal sobre los Derechos Indígenas en la ONU. La primera Conferencia de las ONG's en 1977 produjo una Declaración de Principios para la Defensa de las Naciones y Pueblos Indígenas del Hemisferio Occidental que afirma, *inter alia*, que los pueblos indígenas deberán ser reconocidos como naciones, y como sujetos de derecho internacional, siempre y cuando estos pueblos así lo manifiesten y cumplan con los requisitos fundamentales de la nación.³⁶ Otras conferencias y otras organizaciones no gubernamentales han propuesto diversas declaraciones sobre derechos indígenas. Una tendencia general es la demanda del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas. Seguramente, este reclamo continuará en años venideros a ser un problema fundamental de los debates sobre derechos indígenas a nivel nacional e internacional.

Los derechos humanos individuales establecidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos son considerados como *un ideal común* de todos los pueblos y constituyen hoy por hoy, cuarenta años después de haber sido proclamados, parte del derecho internacional consuetudinario. Es evidente que los pueblos indígenas gozan de estos derechos. También gozan de los derechos humanos establecidos en los dos Pactos Internacionales. Pero parece existir un consenso cada vez mayor que estos instrumentos internacionales sobre derechos humanos no son sufi-

35 Rodolfo Stavenhagen, *ibid.*, p. 69.

36 Citado *in extenso* en Roxanne Dunbar Ortiz, *Indians of the Americas, Human Rights and Self-Determination*, London, Zed Books, 1984.

cientes para garantizar la sobrevivencia y la protección de los pueblos indígenas en el mundo, particularmente en vista de cambios económicos, sociales y culturales acelerados. En consecuencia, ahora se reconoce la necesidad de definir los derechos humanos económicos, sociales y culturales *colectivos*. Estos derechos colectivos no son ningún sustituto del goce de los derechos individuales y no se sobreponen a éstos. Los derechos colectivos (tal como el derecho de los pueblos a la libre determinación) deben ser vistos, más bien, como una condición necesaria para el pleno disfrute de los derechos individuales y, al revés, los derechos de las colectividades deben ser considerados como derechos humanos solamente cuando a su vez acrecientan el goce de los derechos humanos individuales, y no cuando los aplastan.

Dentro de este contexto debe considerarse el progreso en las actividades normativas internacionales tendientes a la identificación y definición comprehensiva de los derechos indígenas. Una Declaración Universal sobre Derechos Indígenas tendrá fuerza moral y política aún cuando todavía no sea un instrumento legal internacional formal. Esperemos que llegue a formar parte del derecho internacional consuetudinario. Una vez que haya sido adoptada, los Estados con poblaciones indígenas no podrán fácilmente ignorarla, y para los propios pueblos indígenas, la Declaración será un instrumento para la defensa y la protección de sus derechos, de la misma manera que la Declaración Universal de Derechos Humanos es una bandera en la lucha por los derechos humanos dondequiera.

Otro paso más será la redacción y adopción de un Pacto o Convenio de Derechos Indígenas que tendrá, ese sí, fuerza de derecho internacional. El Convenio 107 de la OIT constituye un instrumento de este tipo, y el nuevo Convenio revisado, cuando sea adoptado y ratificado obligará a los Estados miembros. Desde la perspectiva de los pueblos indígenas, el problema de los Pactos y los Convenios, es que se trata de tratados entre Estados y que los pueblos indígenas no son parte legal de estos instrumentos. Por lo tanto, su ámbito es limitado, pero su fuerza residirá en la forma en que establezcan lineamientos y limitaciones a las políticas gubernamentales con respecto a los pueblos indígenas, y permitan a éstos utilizar estos instrumentos al negociar con los gobiernos los arreglos domésticos que norman las relaciones entre los pueblos indígenas y los Estados. Cualesquiera que sean sus limitaciones, estos tratados proporcionarán un marco dentro del cual los pueblos indígenas devendrán sujetos de derecho internacional.

Algunos convenios internacionales establecen procedimientos especiales para la canalización de denuncias y quejas y para encauzar litigios y remedios. Así, la OIT ha establecido su Comité Especial como un foro

para recibir quejas bajo todos sus convenios, incluso el 107. El Protocolo Optativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece el Comité de Derechos Humanos, al que pueden acudir los individuos bajo ciertas condiciones. El desarrollo de normas internacionales sobre derechos indígenas debe incluir procedimientos flexibles y eficientes por medio de los cuales los pueblos indígenas (como individuos y como colectividades) puedan buscar remedios cuando son violados sus derechos.

También están en proceso de elaboración algunos instrumentos regionales. El sistema interamericano estableció la Corte Interamericana de Derechos Humanos que puede recibir quejas individuales que le son transmitidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Los pueblos indígenas y sus representantes, en ocasiones han presentado quejas a la Comisión Interamericana. Pero el sistema interamericano aún no ha desarrollado un conjunto de normas para los derechos humanos indígenas. El asunto está siendo tratado actualmente por la Organización de Estados Americanos que estudia la posibilidad de ampliar el ámbito de la Convención Americana de Derechos Humanos (conocida como *Pacto de San José*), para incluir los derechos económicos, sociales y culturales. El noveno Congreso Indigenista Interamericano, que se efectuó en 1985, adoptó una resolución pidiendo a la OEA que desarrollara normas legales regionales sobre derechos indígenas.

Con frecuencia, los pueblos indígenas participan de amplias migraciones internacionales de trabajadores, y también han sido víctimas de conflictos armados que los ha transformado en refugiados. Un futuro convenio de la ONU sobre trabajadores migratorios —actualmente en elaboración— podría tomar en consideración las necesidades y condiciones especiales de los trabajadores indígenas. Asimismo, los tratados internacionales sobre refugiados podrían ser puestos al día para incluir los problemas particulares de los refugiados indígenas.

En todas partes los pueblos indígenas han sido las víctimas históricas del racismo y de la discriminación racial. Pero estos conceptos se refieren originalmente al trato desigual basado en supuestas características biológicas de las poblaciones involucradas. Hoy en día es común encontrarse con la discriminación con base en factores étnicos y culturales. El racismo cultural y étnico está enraizado en las relaciones históricas y estructurales entre los pueblos indígenas y el Estado. Las actividades normativas internacionales constituyen un aspecto esencial de la lucha de los pueblos indígenas para la efectiva protección de sus derechos humanos, en el marco de los cambios estructurales que ocurrirán necesariamente si han de tener algún significado los derechos indígenas.