

### III. LA PERCEPCIÓN DE LOS PUEBLOS INDIOS EN TORNO AL CONVENIO 169

Sobre el particular, cabe resaltar que la OIT, al preparar los documentos e informes que se sometieron a consideración, utilizó las respuestas y observaciones presentadas por las organizaciones de los pueblos indígenas, así como pro-indígenas, tanto nacionales como internacionales.

El Consejo de Administración extendió invitaciones a las diversas organizaciones internacionales no gubernamentales que manifestaron su interés en asistir a la Conferencia en calidad de observadores. Entre éstas cabe mencionar al Consejo Mundial de Pueblos Indígenas, al Consejo Indio de Sudamérica, a la Conferencia Circumpolar UNIT, al Consejo Internacional de los Cuatro Vientos, a la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica, y al Consejo Nórdico. Cada una de ellas expresó directamente ante la Conferencia, sus opiniones en la discusión general y con relación a cada uno de los principales capítulos del Convenio.

Otras organizaciones no gubernamentales indígenas o pro-indígenas de carácter nacional, que no podían participar directamente en las reuniones formales de la Comisión por no tener estatus internacional, tuvieron la oportunidad de presentar sus puntos de vista en la reunión informal de la Comisión, a la que asistieron todos los delegados.

En la documentación de la OIT<sup>23</sup> se registró también que en las reuniones de la Conferencia, estuvieron presentes diversos representantes indígenas que formaron parte de las dele-

<sup>23</sup> OIT/CIAT, Convenio núm. 169, Perú, Serie: Documentos 89/1, septiembre, 1989.

gaciones gubernamentales, de empleadores y, especialmente, de trabajadores. Un aspecto que consideró la OIT importante fue el acceso que se dio a representantes de las organizaciones indígenas al grupo de trabajo en la comisión, cuyos delegados presentaron como suyas muchas propuestas de la Comisión. Las organizaciones indígenas también tuvieron la oportunidad de discutir con los otros miembros de la Comisión y, por lo tanto, tuvieron un impacto significativo en la aceptación de muchas posiciones expuestas.

Dentro de esta óptica, el mundo indio, en la reunión aludida de Quito, consecuentes con el avance internacional de los derechos humanos,<sup>24</sup> se manifestó en lo que concierne al derecho oficial o estatal, por la aplicación de las leyes favorables por los indígenas, así como las reformas de leyes no favorables y la creación de nuevas leyes que acojan la necesidad y realidad de los pueblos indios. Se habló principalmente de la *ratificación* del Convenio 169 de Pueblos Indígenas y Tribales adoptado por la OIT, cuyas propuestas se consideraron de alcance internacional y de una perspectiva a futuro. Se sostuvo que el Convenio contempla avances, por ejemplo, en la denominación de “pueblos” en vez de “poblaciones” y un relativo reconocimiento de los derechos a la tierra y territorios, así como al derecho a la educación bilingüe intercultural, respeto a su cosmovisión, etcétera. Por lo que consideraron que las organizaciones indígenas deben presionar para que dicho Convenio sea ratificado por cada uno de los estados nacionales. Lo anterior, a nuestro juicio, no niega las observaciones críticas frente al Convenio, en especial el carácter ambiguo de algunas de sus disposiciones.

El Quinto Encuentro del Parlamento Indígena de América, celebrado entre el 10 y 14 de noviembre de 1991, en Ottawa, Canadá, recomendó expresamente al reiterar su resolución aprobada en el Cuarto Encuentro Ordinario en Guatemala, en

<sup>24</sup> Stavenhagen, Rodolfo, *Derecho indígena y derechos humanos en América Latina*, México, UNAM, IJ, El Colegio de México, 1988; *I Jornadas Lascasianas: Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas. Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, México, UNAM, año VI, núm. 17, mayo-agosto, 1991.

1990, con relación al Convenio 169 (1989) de la OIT, pedir a los parlamentarios encargarse de que en sus respectivos países se realicen el análisis y las consultas con las comunidades y organizaciones indígenas, según lo prevé esa resolución. También se recomendó que los gobiernos, al ratificar el Convenio 169, elaboren inmediatamente la legislación doméstica que los haga aplicables. Se estimó que para que los gobiernos puedan establecer un marco jurídico claro para evitar la doble penalización, la de la normatividad indígena y la establecida en el ordenamiento legal de los Estados, las acciones estatales se fundamentan en los artículos 9 y 10 del Convenio 169. Para el Parlamento, la ratificación del Convenio constituye un punto importante en materia de derechos humanos de los pueblos indios. Sin embargo, consideraron básico apoyar y promover la iniciativa de la Organización de las Naciones Unidas para la elaboración de la Declaración Universal de Derechos de los Pueblos Indígenas y recomendar a los países de América la revisión de sus Constituciones para incorporar en ellas los derechos de los pueblos indígenas.

En las ceremonias de Naciones Unidas del 10 de diciembre de 1992, con ocasión de la inauguración oficial del Año Internacional de los Indígenas del Mundo, cabe destacar entre los discursos de los participantes, dos intervenciones que hicieron alusión al Convenio 169 de la OIT y expresaron aspectos importantes de tomar en cuenta, como inquietudes de las propuestas indígenas.

Marcial Arias Gracia, director de Kunas Unidos por Nabuana, la organización cuna nacional de Panamá, propuso:

se cree concretamente en el seno de las Naciones Unidas, una Oficina de Asuntos Indígenas, para que los propios pueblos indígenas puedan colaborar directamente en la solución de los principales problemas que afronta hoy la humanidad. Creemos también que para poder avanzar por este camino, los Estados de la región deben ratificar y aplicar la Convención número 169 de la Organización Internacional del Trabajo, convención que reconoce algunos de nuestros derechos ancestrales.

Mary Simon, miembro de la Conferencia Circumpolar Inuit, organización que representa a los inuits de Canadá, Alaska y Rusia, señaló:

La comunidad internacional ha empezado por fin a tomar medidas importantes para solucionar los urgentes problemas de derechos humanos de los pueblos indígenas. En 1989, la Organización Mundial del Trabajo aprobó la Convención 169, cuya finalidad es proporcionar protección internacional a los pueblos indígenas. El Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de las Naciones Unidas, por mandato de esta Asamblea General y con la participación directa de los pueblos indígenas, está redactando la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas. Para que este documento sea eficaz tendrá que ser algo más que el mínimo común denominador del derecho nacional vigente. Tendría que responder, por el contrario, a la condición, los derechos y las perspectivas de los pueblos indígenas, cuyos problemas tienen que abordar ahora las Naciones Unidas.

El Frente Independiente de Pueblos Indios (FIPI) de México, en lo que denominó “Compañía Nacional de Alfabetización en Derechos Indígenas”, produjo una serie de materiales, entre los que destaca su *Manual de Cultura Popular sobre el Convenio 169* y destaca un “Decálogo de acciones para hacer valer los derechos indios”, así:

- 1) Usar los derechos indígenas. Para México sugiere los artículos 4 y 27 constitucionales y el Convenio 169 de la OIT.
- 2) En caso de violación de sus derechos, hacer uso del artículo 4o. constitucional y recurrir al juicio de amparo.
- 3) Organizarse para elaborar propuestas de leyes y promover reformas a la legislación del país para ir avanzando progresivamente en la adecuación de las normas del Convenio 169. Buscar alianzas con organizaciones de derechos humanos, organizaciones de abogados democráticos, partidos políticos, iglesias, etcétera.

- 4) Elaborar denuncias, sólidamente documentadas, para enviar a la OIT sobre los incumplimientos del Convenio 169.
- 5) Demandar ante el gobierno y ante la OIT una amplia difusión y capacitación de funcionarios y representantes de los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), sobre el conocimiento y aplicación del Convenio 169.
- 6) Recurrir a las oficinas nacionales de la OIT para solicitar información, asesoría y cooperación para apoyar la aplicación del Convenio.
- 7) Buscar aliados entre las organizaciones indígenas nacionales e internacionales; entre los organismos no gubernamentales, los sindicatos y algunos gobiernos del mundo, que estén dispuestos a apoyar las luchas de los pueblos indígenas.
- 8) Fortalecer redes de acción urgente para la vigilancia de la aplicación y defensa de los derechos indígenas.
- 9) Difundir ampliamente el Convenio. Recomienda hacer muchos talleres y cursos de capacitación sobre derechos indígenas.
- 10) Capacitar a los abogados o defensores de nuestros pueblos en el reconocimiento y uso del derecho de los pueblos indios.

Este decálogo fue formulado en 1993, que fue declarado Año Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo. La fecha es temprana, pero tomemos en cuenta que México ratificó el Convenio en septiembre de 1990, y el Convenio entró en vigor a nivel internacional el 6 de septiembre de 1991, doce meses después de la fecha en que las ratificaciones de los dos primeros Estados fueron registradas. Se debe tener presente que a partir de esa fecha, el Convenio 107 revisado, cesó de estar abierto a la ratificación de los Estados miembros. Por lo tanto, el Convenio 107 seguirá vigente sólo para los Estados miembros que, habiéndolo ratificado, no ratifiquen el nuevo convenio.<sup>25</sup>

<sup>25</sup> Frente Independiente de Pueblos Indios, *Los pueblos indígenas. Nuestros derechos constitucionales*, México, Texto e Imagen, 1993, pp. 51-53.

Para el Movimiento Nacional de Resistencia Maya, Garifuna y Popular de Guatemala, el Convenio 169:

- Recoge los conceptos básicos de respeto y participación. Respeto a la cultura, a la religión, a la organización social y económica y la identidad propia. Sus premisas se fundamentan en la existencia perdurable de los pueblos indígenas y tribales (el Convenio 107 presumía su integración).
- Es un instrumento legal internacional que contribuye a la construcción del proceso democrático para los países pluriétnicos, pluriculturales y plurilingües.
- No reconoce las políticas integracionistas y asimilistas, sino que propicia el florecimiento de los pueblos de acuerdo con sus particularidades y diferencias, y no a la uniformidad, al monoculturalismo impuesto. Lo anterior no se acepta porque constituye políticas de corte racista que respondieron a procesos fracasados en América Latina.
- Es un conjunto de principios que ofrece un marco flexible y congruente con los derechos y aspiraciones de los pueblos discriminados.
- Es un instrumento que exige al gobierno un compromiso interno e internacional a partir de su ratificación, por medio de la creación de un mecanismo de supervisión y control.
- Constituye una síntesis de las aspiraciones y derechos colectivos de los pueblos, que les permite autodefinirse como tales y evita la definición por personas ajenas a estas culturas.
- Es un instrumento que vitaliza la identidad del pueblo, tomando en cuenta su pasado y su presente para consolidar su futuro; es decir, tiene su propio futuro y su desarrollo, que no es una copia de un modelo de desarrollo de otros países, sino fundamentado en la historia, el estilo de vida, organiza instituciones con base en su cosmovisión para plantearse su desarrollo propio sin excluirse de los avances de la humanidad en materia de desarrollo.

El Movimiento Nacional de Resistencia Maya, Garifuna y Popular de Guatemala, viene realizando, dentro de sus actividades, interesantes talleres sobre el Convenio 169. Consideran que los principios básicos del Convenio son:

- El respeto a las culturas, formas de vida y de organización e instituciones tradicionales de los pueblos indígenas y tribales.
- La participación efectiva de estos pueblos en las decisiones que les afectan.
- El establecimiento de mecanismos adecuados y procedimientos para dar cumplimiento al Convenio, de acuerdo con las condiciones de cada país.

Dentro de sus reflexiones también señalan que el Convenio es útil para:

- Combatir la discriminación, marginación, explotación y opresión que sufren los indígenas en Guatemala.
- Investigar la mala distribución de la tierra y los demás recursos naturales del país.
- Sobre la participación que como indígenas tienen derecho en el gobierno, en el Congreso de la República, en las gobernaciones, alcaldías, etcétera.<sup>26</sup>

Por su parte, el Centro de Estudios para la Cultura Maya de Guatemala (CECMA), con sede en la ciudad de Guatemala, editó las memorias del “Seminario Internacional sobre Sistemas Jurídicos de los Pueblos Originarios de Abya Yala (América)”, el cual destinó un apartado especial para el análisis del Convenio 169 en la experiencia de Guatemala, en donde participaron Alfredo Cupil López y Virgilio Alvarado Ajanel, intelectuales mayas guatemaltecos comprometidos en su momento en las tareas de ratificación del Convenio, e hicieron impor-

<sup>26</sup> Movimiento Nacional de Resistencia Maya, Garifuna y Popular, “Resumen y Taller sobre el Convenio 169”, *Folleto Ilustrado*, 2a. ed., núm. 2, abril, 1993.

tantes consideraciones. El primero abordó la cuestión del sistema jurídico legal y el consuetudinario de los pueblos indígenas, y sustentó la tesis de que el Convenio permite “El enlace entre el sistema jurídico legal y el consuetudinario o indígena”, que se enmarca en el artículo 2, numerales 1 y 2, inciso a; el artículo 3, numeral 1; el artículo 4, numeral 1, y el artículo 7, numeral 2.

Alvarado Ajanel, por su parte, presentó un cuadro que resume las observaciones de las organizaciones no gubernamentales indígenas guatemaltecas y precisa las diferencias por parte de las políticas de la OIT en 1957 y 1989, respectivamente:<sup>27</sup>

---

CUADRO COMPARATIVO

---

107-1957	169-1989
Impulsa la integración, asimilación y protección social, cultural y económica (anulación cultural)	Reconoce la diferencia cultural, ideológica, social y económica. Construye unidad dentro de la diversidad, respecto a las culturas
Reconoce agrupación de personas	Reconoce a los pueblos como una identidad propia y sus derechos colectivos
Minimiza los valores culturales, las prácticas de los indígenas y sus propias autoridades para regular la convivencia social	Acepta y respeta los valores culturales, las prácticas indígenas y sus propias autoridades, para regular la convivencia social
Promueve programas integrativos, sin consulta ni consentimiento de los indígenas	Promueve programas con la participación, consulta y decisión de los pueblos indígenas
Promueve legislaciones nacionales como único mecanismo legal para la convivencia y justicia	Promueve instrumentos internacionales y leyes consuetudinarias como alternativas legales y de justicia a la plena promoción y desarrollo de los derechos colectivos de los pueblos indígenas

<sup>27</sup> Derecho Indígena, *Sistema jurídico de los pueblos originarios de América*, Guatemala, Serviprensa, 1994.



Definición de indígena es superficial y elaborada por no indígenas

Omite la utilización y protección de los recursos naturales

La educación es de tendencia asimilacionista

Ignora la cooperación internacional entre los pueblos

La definición de indígena es por el propio indígena, fundamentalmente por un proceso de autodefinición

Promueve la protección de los derechos, los recursos naturales existentes en sus tierras, impulsa la administración y conservación; reconoce la relación especial del pueblo indígena con la tierra, no hay futuro indígena sin tierra

Establece la necesidad de una educación adecuada, según la cultura, la historia, aspiraciones sociales y económicas; reconoce la validez de idioma materno como espacio de seguridad, canal apto de comunicación e interpretación y símbolo central de identidad

Promueve los contactos y la cooperación por medio de las fronteras en las áreas sociales, económicas, culturales y del ambiente; las fronteras no separan sino unen

FUENTE: Centro de Estudios de la Cultura Maya. *Derecho Indígena Sistema jurídico de los pueblos originarios de América*, Guatemala, Serviprensa 1994.

Para una comparación de las observaciones *ut supra* citadas veamos los datos que sobre el particular exponen los propios expertos de la OIT en la *Guía para la aplicación del Convenio 169*:

## Número 107

Se basa en la idea de que las poblaciones indígenas y tribales eran sociedades temporales que estaban destinadas a desaparecer por efecto de la “modernización”.

Se hace referencia a “poblaciones”.

## Número 169

Se basa en la idea de que los pueblos indígenas y tribales (PIT) son sociedades permanentes.

Se hace referencia a “pueblos”.

## Número 107

Propiciaba la asimilación de los pueblos indígenas y tribales en la sociedad dominante.

Ello implicaba proteger a los pueblos indígenas y tribales durante su transición a la modernización.

## Número 169

Ello significa propiciar el establecimiento de una nueva relación entre el Estado y los PIT, con base en el reconocimiento de la diversidad cultural y étnica.

Ello implica, además, otorgar una protección a los PIT e impulsarlos a que establezcan sus propias prioridades de desarrollo.

### COMPARACIÓN DEL CONVENIO NÚMERO 169 CON RELACIÓN AL CONVENIO NÚMERO 107

Fortalece disposiciones respecto al reconocimiento y protección de los valores tradicionales, las instituciones y el derecho consuetudinario.

Consolida los conceptos de tierra y territorio, introduce nuevas disposiciones con relación a los derechos de los PIT sobre los recursos naturales de sus tierras y sobre el derecho de los PIT desplazados a retornar a sus tierras ancestrales.

Introduce el derecho a la autoidentificación, a la consulta y a la participación, el derecho a decidir sus propias prioridades

y una disposición sobre contactos y cooperación entre los PIT a través de las fronteras.

### ESTRUCTURA DEL CONVENIO NÚMERO 169

El Convenio puede dividirse en tres partes principales:

#### *Parte I. Política general*

Principios y condiciones básicas que los gobiernos deben respetar en sus relaciones con los pueblos indígenas y tribales.

#### *Parte II. Disposiciones sobre temas específicos*

Trata en detalle los temas sustantivos relativos a:

- A) Tierras
- B) Contratación y condiciones de empleo
- C) Formación profesional, artesanías e industrias rurales
- D) Seguridad social y salud
- E) Educación y medios de comunicación
- F) Contactos y cooperación a través de las fronteras.

#### *Parte III. Disposiciones generales y administrativas*

Especifica las medidas administrativas que los gobiernos deben adoptar para garantizar la aplicación del Convenio.

### PARTE I DEL CONVENIO NÚMERO 169 EN POLÍTICA GENERAL

El Convenio se aplica a:

- 1) Los pueblos en países independientes, considerados indígenas, por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país, o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización, o de establecimiento de las actuales fronteras estatales, y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias condiciones sociales, culturales y políticas o parte de ellas.
- 2) Los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total

o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial.

3) Aquellos pueblos que, además de tener las características mencionadas más arriba, se autoidentifican como pueblos indígenas o tribales.

El Convenio utiliza el término “pueblos” en vez de “poblaciones”.

El Convenio establece los derechos de los pueblos indígenas y tribales:

- A tener una existencia perdurable y diferente
- A determinar sus propias prioridades de desarrollo y ejercer un control sobre el mismo, en la medida de lo posible
- A ser consultados de buena fe, mediante procedimientos apropiados y a través de sus instituciones representativas, respecto de decisiones susceptibles de afectarles directamente, inclusive respecto de medidas administrativas o legislativas, así como sobre planes de desarrollo
- A conservar sus costumbres e instituciones, inclusive los métodos tradicionalmente utilizados para reprimir los delitos cometidos por sus miembros, siempre que éstos no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos reconocidos internacionalmente.

Vinculado al esfuerzo de revisar el Convenio 107 y sacar adelante el 169, en torno a las propuestas del mundo indígena, cabe recordar que el 10 de diciembre de 1992, Día de los Derechos Humanos, se celebraron en las Naciones Unidas las ceremonias de inauguración oficial del Año Internacional de los Indígenas del Mundo. Los actos se iniciaron en la Asamblea General con discursos de las naciones-Estados miembros sobre la “nueva asociación”, tema aprobado por la resolución A/47/1.33, a propuesta de Canadá, se dio lectura en el informe.

En tan célebre reunión, y analizando la participación de los delegados de los pueblos indígenas, encontramos que gran parte de las observaciones señaladas en aquella oportunidad como “La voz de los pueblos indígenas”, se recogen en el Convenio 169.

A pesar de que representamos a muchas regiones del mundo y a una gran variedad de culturas, los indígenas de todo el mundo luchamos en el mismo campo: por la conservación de la base territorial, el medio ambiente, la libertad religiosa, la cultura y la lengua. Los indígenas comprometidos en la lucha arriesgan en muchos casos la vida. Los pueblos indígenas más afortunados simplemente ven cómo se reducen sus limitados territorios mientras los que se quedan siguen deteriorándose en un mundo contaminado. A pesar de la gravedad de las amenazas, el mensaje de muchos delegados indígenas indicaban la incapacidad de la cultura dominante para oír nuestras voces y comprender nuestro punto de vista.<sup>28</sup>

<sup>28</sup> Véase Ewen, Alexander, *La voz de los pueblos indígenas*, Palma de Mallorca, España, Plenum/Madre Tierra, 1995, p. 23. Título original: *Voice of Indigenous Peoples*, 1994-1995, Native American Council of New York. En el libro se hace referencia a que el anciano Tony Black Feather (Pluma Negra) ilustró con peculiar ironía ese problema a los delegados reunidos en asamblea el 12 de diciembre con una anécdota que aparece en la publicación. Este libro también da cuenta de dos circunstancias que son de sumo interés conocer: la primera: “La objeción de los indígenas a la denominación original de las Naciones Unidas, Año Internacional para los Indígenas del Mundo, hizo que se cambiara el nombre por el de Año Internacional de los Indígenas del Mundo. El término “para” significa mantener la actitud paternalista que ha caracterizado muchas de nuestras relaciones con las naciones-Estados. Aunque los indígenas también queríamos que se denominara Año Internacional de los Pueblos Indígenas, para que indicara nuestra condición de naciones de distintos lugares con culturas diversas, las Naciones Unidas no lo aceptó, por las connotaciones positivas que tendría para la soberanía de las naciones indígenas”. La segunda: “El aspecto más decepcionante de las ceremonias del día 10 fue la escasa representación de las naciones-Estados que estuvo presente en la Asamblea General, estuvo casi vacía durante los discursos de los ancianos. Casi no había representantes de los países de Europa occidental y del antiguo bloque soviético, y tampoco asistieron representantes de muchos países en vías de desarrollo de África, Sudamérica y Asia. Algunos delegados indígenas comentaron la manifiesta falta de interés de las naciones-Estados por el Año Internacional de los Indígenas”, *op. cit.*, p. 24. En la Introducción del libro se advierte: “Publicamos este libro para que no se pierdan sus palabras, para

Esther Prieto, en su estudio sobre el Paraguay realizado en 1993, a solicitud de la OIT, en el marco de la cooperación técnica de expertos nacionales que fue requerido por el Ministerio de Justicia y Trabajo del Paraguay y el Instituto Paraguayo Indígena, utilizando la *Guía sobre el Convenio de la OIT*, elaboró una síntesis sobre los logros del Convenio:

- a) El derecho a ser reconocidos como pueblos, dentro de un Estado nacional (artículo 1).
- b) La conciencia de la identidad étnica, como criterio fundamental (artículo 1).
- c) La participación de los pueblos indígenas (artículo 2).
- d) Derecho de los pueblos a ser consultados y a participar en las decisiones sobre el desarrollo (artículos 6 y 7).
- e) Respetar a la administración de justicia, la necesidad de reconocer las costumbres y formas tradicionales de administración de justicia de las comunidades indígenas (artículos 8 al 12).
- f) La relación colectiva con la tierra y el territorio (artículo 13).
- g) Que los pueblos indígenas sean consultados para la utilización de los recursos naturales (incluso el subsuelo) (artículo 15).
- h) Que los pueblos indígenas no deben ser trasladados de las tierras y territorios que ocupan (artículo 16).
- i) Respetar el sistema de herencias y transferencias de otras formas de propiedad que tienen las comunidades indígenas (artículo 18).
- j) Sanciones contra personas que se apropian de tierras indígenas (artículo 18).
- k) Protección especial en la contratación y condiciones de empleo, programas de formación profesional, seguridad y salud (artículos 20 al 25).

que se comparta su sabiduría, para que se conserve su visión. El Consejo de Indígenas Estadounidenses de la Ciudad de Nueva York”, p. 25.

l) Educación de los niños en el idioma indígena (artículos 26 al 31).

Y por último, el Convenio 169 ha logrado plasmar una de las preocupaciones presentes en la realidad de los pueblos indígenas: su transnacionalidad, estableciendo en su artículo 32.

Los gobiernos deberán tomar medidas apropiadas, incluso por medio de acuerdos internacionales, para facilitar los contactos y la cooperación entre pueblos indígenas y tribales a través de las fronteras, incluidas las actividades en las esferas económicas, social, cultural, espiritual del medio ambiente.

Durante la Consulta Interamericana sobre la “Propuesta de la Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indios” en la reunión celebrada en la ciudad de Guatemala del 25 al 27 de febrero de 1996 con la presencia de 38 representantes de organizaciones regionales y nacionales indígenas de América Latina, ONGs, entidades nacionales encargadas de la protección de los derechos humanos en la discusión de dos documentos preparados por consultores independientes, asentaron entre sus conclusiones:

1. En los países con mayor población indígena existe una menor protección de sus derechos, lo que contrasta con aquellos países con menor población. Por otra parte, el avance legislativo logrado en América Latina es limitado e insuficiente para garantizar la protección de los derechos humanos de esta población.

2. Los derechos contenidos en el instrumento deben ser la expresión fiel de las demandas de los pueblos indígenas de América y su cosmovisión. Deben ser precisos, claros y flexibles para que puedan aplicarse respetando la diversidad que caracteriza a los pueblos indígenas.

3. Idealmente, este instrumento debería superar el Convenio 169, pudiendo ser más específico. No obstante, en tanto lo que se impulse sea una declaración, su alcance será limitado [...].<sup>29</sup>

<sup>29</sup> Véase IIDH, “Constitucionalidad y derechos de los pueblos indígenas.

Héctor Díaz Polanco, en su ponencia presentada en las V Jornadas Lascasianas del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, al recoger el sentir de los pueblos indígenas, recordó lo siguiente:

En el ámbito internacional, la identificación tácita entre autodeterminación e independencia ha tenido consecuencias importantes, en perjuicio de la causa indígena. Por ejemplo, en el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se establece una severa restricción a los derechos de los indígenas en tanto pueblos, debido a los temores que despierta su asociación con la autodeterminación. En efecto, el Convenio recuerda en su introducción los términos del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Ahora bien, el artículo 1 de ambos pactos indica claramente: “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”.

Agrega también:

En efecto, los temas relativos a los términos “pueblos” y “territorios” fueron muy debatidos durante las sesiones de la comisión correspondiente”.<sup>30</sup>

Informe de relatoría”, y “Los derechos de los pueblos indígenas. Documento para su discusión”, *Crítica Jurídica* México, UNAM, IIJ, núm. 14, 1994, pp. 143-165. La revista 14 de *Crítica Jurídica* es un número monográfico dedicado a los pueblos indios, y en cuanto a literatura especializada que tiene que ver con el Convenio 169 de la OIT, pueden consultarse los trabajos de Jorge Dandler, “Hacia un orden jurídico de la diversidad”; René Kuppe, “El Convenio OIT 169 en tres países europeos. Una contribución al discurso sobre derechos humanos en Europa”; Franz Lipens, “Los pueblos indígenas en la línea de fuego del desarrollo”, y José Ordóñez Cifuentes, “Conflicto, etnicidad y derechos humanos de los pueblos indios”; Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando, “Síntesis de las principales ideas discutidas durante la consulta interamericana de los documentos indígenas del IIDH”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, UNAM, IIJ, núm. 89, mayo-agosto, 1997, pp. 891-897.

<sup>30</sup> Díaz Polanco, Héctor, “Derechos indígenas y autonomía”, *Crítica Jurídica*, México, UNAM, IIJ, núm. 11, 1992, pp. 52-53.