

HACIA UNA CARTA UNIVERSAL DE DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Araceli BURGUETE CAL Y MAYOR ¹
Margarito Xib RUIZ HERNÁNDEZ ²

SUMARIO: I. *Antecedentes*; II. *El proceso de internacionalización de los derechos indios*; III. *El Grupo de trabajo y la Declaración universal sobre los derechos de los pueblos indígenas*; IV. *Conclusiones*; Anexo 1: *Proyecto de declaración universal sobre los derechos de los pueblos indígenas*.

“1. Los pueblos indígenas tienen el derecho a la autodeterminación, de acuerdo con la ley internacional. En virtud de este derecho, determinan libremente su relación con los Estados en los cuales viven. . .”. Así empieza el primero de los párrafos de la parte dispositiva del proyecto de *Declaración de los derechos de los pueblos indígenas*, que en agosto de 1993 deberá de ser aprobado por el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de la Organización de las Naciones Unidas. Esta Declaración recoge en gran medida las aspiraciones de 300 millones de individuos de todo el mundo que ellos mismos se reivindican indígenas.

La declaración es resultado de numerosos foros, encuentros, seminarios, talleres, que los pueblos, naciones y organizaciones indígenas

¹ Maestra en sociología (UNAM) y diplomada en derechos humanos (UI). Miembro del Comité de Consultores Independientes del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH); miembro del Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indios de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A. C.; coordinadora de Apoyo Técnico e Investigación del Frente Independiente de Pueblos Indios (FIPI) y autora de varias publicaciones sobre el tema.

² El autor pertenece al pueblo Maya-tojolabal. Es coordinador general del Frente Independiente de Pueblos Indios (FIPI), subsecretario general del Congreso de Organizaciones Indias de Centroamérica, México y Panamá (COI); representante indígena ante el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe; miembro de la Dirección Colectiva del Consejo Mexicano 500 Años de Resistencia Indígena, Negra y Popular; coordinador del Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indios de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A. C.; diputado federal LIV Legislatura y autor de diversas publicaciones sobre el tema.

han realizado en el curso de los últimos veinte años, como andamiaje necesario en el que fue construyéndose el consenso que hizo posible que, pese a la gran diversidad existente, en tan sólo cinco años, se lograron los acuerdos básicos. Este esfuerzo no ha sido un proceso aislado, ha contado con el apoyo decisivo de numerosos organismos no gubernamentales que han acompañado la edificación de la Declaración. Su apoyo es todavía necesario para las tareas inmediatas y los quehaceres del futuro. Todavía es largo el camino que el proyecto de Declaración debe de transitar para que sea una realidad.

Una vez aprobado en el Grupo de Trabajo se espera que como culminación del Año Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo, la Asamblea General de la ONU de 1993, pueda aprobar esta Declaración. De ser así los pueblos indios habrán hecho realidad uno de sus sueños largamente acariciados y estarán en posibilidades de iniciar una nueva etapa para hacer que la Declaración pueda traducirse en acciones de gobierno que hagan realidad los derechos ahora solamente reconocidos.

I. ANTECEDENTES

1. Septiembre de 1977, en Ginebra, Suiza, marca un hito histórico en el proceso de internacionalización de los derechos de los pueblos indios. En esa fecha se realizó la *Conferencia internacional de organizaciones no gubernamentales sobre la discriminación de los pueblos indígenas en las Américas*. Esta reunión tuvo un carácter pionero y revolucionario. Por un lado era la primera vez que el tema de las poblaciones indígenas lograba reunir en Naciones Unidas una amplia representación: 250 delegados, observadores e invitados de más de cincuenta organizaciones internacionales no gubernamentales, se dieron cita para reflexionar y emitir recomendaciones sobre la situación de discriminación en contra de las poblaciones indígenas del hemisferio occidental.³

³ Esta Conferencia era la cuarta que organizaba el Subcomité de Organizaciones No Gubernamentales de las Naciones Unidas en Ginebra sobre el Racismo. Las conferencias anteriores, todas ellas orientadas a combatir el racismo y la discriminación, habían tenido como temas en 1974 el *apartheid* y el colonialismo en África. La reunión de 1975 trató sobre la discriminación contra los trabajadores inmigrantes en Europa y la de 1976 sobre la situación de los prisioneros políticos en Sudáfrica. Cfr. "Resolución final de la Conferencia internacional de organizaciones no

Varios fueron los aspectos relevantes de esta Conferencia. Destaca la insólita presencia de la más crecida representación indígena nunca antes reunida en el Palacio de las Naciones. En esta ocasión, más de sesenta pueblos, organizaciones y naciones indias de quince países, habían llegado para exponer de viva voz ante la comunidad internacional "... cómo operan la discriminación, el genocidio y el etnocidio".⁴ A nombre del secretario general de la ONU, el director de la Sección sobre derechos humanos de ese organismo se dirigió a los 38 Estados miembros, así como a representantes de las Naciones Unidas, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) —entre otros participantes—, que siguieron con interés los acontecimientos de este singular evento.

Lo que escucharon les produjo consternación. No fueron, sin embargo, las denuncias de genocidio o de violación de los derechos humanos de las poblaciones indígenas lo que impactó a aquel auditorio. En realidad, de alguna manera Europa estaba informada del genocidio y ecocidio del área de la Amazonia, por lo que era previsible que éste fuera uno de los principales temas de las denuncias y testimonios. Lo que más inquietud causó a los gobiernos y a los funcionarios que escuchaban, fueron la naturaleza de las reivindicaciones y el carácter de las demandas indígenas allí planteadas.

La cosa no era para menos. Los indios no habían llegado a la ONU sólo a denunciar la violación de sus derechos y tampoco estaban allí para solicitar la mediación de ese organismo para que intercediera ante los Estados nacionales acusados. Lo que escucharon fue la *Declaración de principios por la defensa de las naciones y pueblos indígenas del hemisferio occidental*, documento resolutivo obtenido del consenso de las organizaciones indígenas participantes. Con esta Declaración, por primera vez, el escenario de las Naciones Unidas fue testigo de los balbuceos de una demanda que a partir de ese momento empezaría a tomar cuerpo hasta convertirse en la principal reivindicación del movimiento indígena contemporáneo: el derecho a la libre determinación.

gubernamentales de las Naciones Unidas sobre la discriminación de los pueblos indígenas en las Américas"; *Civilización. Configuraciones de la diversidad*, México, CADAL-CESTEM, año 1, núm. 1, 1983, p. 73.

⁴ Las delegaciones indígenas provenían de Argentina, Bolivia, Canadá, Chile, Costa Rica, Guatemala, Ecuador, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Surinam, Estados Unidos y Venezuela. *Ibid.*, p. 72.

Con esta Conferencia se inaugura el arribo de voces indias a la ONU. A diferencia de lo que se esperaba los visitantes no se auto-definieron como “minorías étnicas”, ni plantearon sus problemas desde la perspectiva del racismo y de la discriminación. Se llamaron a sí mismos *pueblos* y *naciones* invadidas y colonizadas y reclamaban ante la comunidad de naciones la devolución de la libertad perdida, por lo que solicitaban ser atendidos por el Comité Especial de las Naciones Unidas sobre Descolonización.⁵ Los funcionarios, perplejos, tomaban nota. Eran planteamientos todavía no bien fundamentados, pero claramente definidos: autodeterminación y reconocimiento como pueblos en los términos del primer y segundo artículo del Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales, que apenas un año atrás, el 3 de enero de 1976, había entrado en vigor.⁶

⁵ El principal órgano de la ONU para la protección del derecho a la libre determinación es el Comité Especial sobre la Concesión de la Independencia a Países y Pueblos Coloniales, conocido como “Comité de los 24”, establecido en 1961 para velar por la aplicación de la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales. Resoluciones 1514 (XV) del 14 de diciembre de 1960 y 2625 (XXV) del 24 de octubre de 1970. Desde 1960, cuando se promulgó esa Declaración hasta 1977, habían obtenido su independencia casi una decena de países americanos, que habían sido sometidos a la competencia del “Comité de los 24”. Se trataba en su mayoría de antiguas colonias inglesas del Caribe. Los pueblos indios, que desde hacía 500 años, también habían sido invadidos se preguntaban ¿Y nosotros, cuándo? Hasta 1977, para el “Comité de los 24” su visión sobre la descolonización, independencia y libre determinación se había limitado en gran medida a pueblos que se encontraban bajo “dominación extranjera”, y presumían que los indios no lo estaban. Cfr. O’Donnel, Daniel, *Protección internacional de los derechos humanos*, Costa Rica, Ed. IIDH-Comisión Andina de Juristas, 1982, pp. 344 y 345.

⁶ El derecho de libre determinación está consagrado por el Pacto internacional de derechos civiles y políticos —que entró en vigor el 23 de marzo de 1976— y por el Pacto de derechos económicos, sociales y culturales; en el artículo primero de ambos. En forma casi idéntica está contemplado también en dos resoluciones de la Asamblea General de la ONU, la “Declaración de 1960 sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales” y la “Declaración de 1970 sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados, de conformidad con la Carta de Naciones Unidas”. Los artículos primero y segundo del Pacto Internacional sobre derechos económicos, sociales y culturales reconocen: 1. *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. 2. Para el logro de estos fines *los pueblos* pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio de beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podría privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia”. Cfr. Ibarra, Mario, “Organismos interna-

La Conferencia de Ginebra marcó un hito histórico. La Declaración de principios por la defensa de las naciones y pueblos indígenas del hemisferio occidental, fue considerada durante casi una década como el principal documento programático del movimiento indígena de esa época y para los efectos de esta investigación, podemos estimarla como el antecedente más importante de la Declaración universal de los derechos de los pueblos indígenas. Asimismo fue en esta Conferencia en donde con mayor precisión se empieza a dibujar el contorno de la demanda de libre determinación que, como se sabe, este planteamiento señala un parteaguas en el largo camino de la resistencia indígena e introduce a una nueva fase de la lucha de esos pueblos.

Por otro lado, como resultados concretos, la Conferencia emitió un documento final cargado de recomendaciones, principalmente al Sistema Internacional de las Naciones Unidas. Para efectos de este trabajo destacaremos las siguientes: *a)* solicitar al Comité Especial de las Naciones Unidas sobre la descolonización una audiencia sobre los asuntos elevados a esta Conferencia; *b)* promover la formación de un grupo de trabajo dedicado a la problemática detectada y que sería supervisado por la Subcomisión de Prevención de la Discriminación y Protección de las Minorías de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas; *c)* que los instrumentos internacionales, particularmente el Convenio número 107 de la OIT, sean revisados para cambiar el énfasis integracionista y convertirlo en un instrumento de protección a favor de los indígenas; *d)* promover el reconocimiento del derecho de todas las naciones indígenas a la devolución de sus tierras y al control sobre sus territorios; *e)* reconocer a los pueblos indígenas el derecho de consulta para ser tomados en cuenta por las Naciones Unidas y por los Estados en todos los asuntos que les conciernan, y recomendaban también; *f)* “que las leyes y costumbres tradicionales indígenas sean respetadas incluyendo la jurisdicción de sus propios tribunales y procedimientos para aplicar sus leyes y costumbres”.⁷

2. Este nuevo protagonismo indígena en la ONU había tenido antecedentes importantes. La naturaleza de las demandas planteadas

cionales: instrumentos internacionales relativos a las poblaciones indígenas”, *América Latina: etnodesarrollo y etnocidio*, Costa Rica, Ediciones FLACSO, Colección 25 aniversario, 1982, pp. 88 y 89.

⁷ *Cfr.* “Conferencia Internacional de Organizaciones No Gubernamentales...”, *op. cit.*, pp. 74 y ss.

no había sido ni circunstancial ni improvisada; llegaban precedidas por ciertos acuerdos básicos sobre la construcción de una conciencia estratégica unificada lograda a través de diversas reuniones previas.⁸ De las más importantes: la reunión de trabajo *Movimientos de Liberación Indígena en América Latina*, mejor conocida como “Reunión de Barbados II”, realizada dos meses antes de la Conferencia de Ginebra, entre el 18 y 28 de julio de 1977. Como es ampliamente conocido esta reunión señala un acontecimiento histórico en las tendencias de las luchas indígenas contemporáneas. Según sostienen los organizadores de Barbados II, el evento tenía como uno de sus objetivos llegar a “(. . .) formular algunos de los elementos conducentes a una conciencia estratégica unificada”.⁹

Estrategia que obviamente se manifestó y cristalizó en la Declaración de principios para la defensa de las naciones y los pueblos indígenas del hemisferio occidental, adoptada por la Conferencia.¹⁰

⁸ Algunas de las reuniones fueron: el *Primer Parlamento Indio de América del Sur*, que se realizó del 8 y 14 de octubre de 1974 en Paraguay; participaron representantes indígenas de Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Venezuela. Por otro lado en octubre de 1975, reunidos en Port Alberni (Canadá) se realizó la *Primera Conferencia de Pueblos Indígenas*. En este evento se constituyó el Consejo Mundial de Pueblos Indígenas (CMPPI); estuvieron representadas organizaciones indígenas de Argentina, Australia, Bolivia, Canadá, Colombia, Ecuador, Finlandia, Groenlandia, Guatemala, México, Nueva Zelanda, Nicaragua, Noruega, Panamá, Paraguay, Perú, Suecia, Estados Unidos de América y Venezuela. Del 24 al 28 de enero de 1977 en Panamá se realizó el *Primer Congreso Internacional Indígena*, participaron representantes de México, Guatemala, Panamá, Honduras, Nicaragua, El Salvador y Costa Rica; en este evento se constituyó el Consejo Regional de los Pueblos Indígenas de América Central (CORPI). Cfr. Barre, Marie Chantal, “Políticas indigenistas y reivindicaciones indias en América Latina 1940-1980”, *América Latina: Etnodesarrollo y etnocidio*, op. cit., pp. 41-82.

⁹ Las organizaciones indígenas participantes en esta importante reunión fueron: Federación Shuar, Ecuador; Comunidad Zapoteca de Juchitán, Oaxaca, México; Comunidad Guaymi de Panamá; Asociación Indígena de la República de Argentina; Comunidad Guajira de Venezuela-Colombia; Movimiento Indio de Guatemala; Alianza de Profesionales Indígenas Bilingües de México; Federación Indígena Territorio Federal, Amazonas Venezuela; Nación Amuesha, Perú; Tupaj Katari, Bolivia; Pueblo Mapuche, Chile; Consejo Regional Indígena del Cauca, Colombia; Nación Onandga, Estados Unidos; Movimiento Indio Peruano; Comunidad Chatina de México; Asociación de Parcialidades Indígenas de Paraguay y Mink’a de Bolivia; además de casi una veintena de antropólogos e indigenistas. Cfr. *Indianidad y descolonización en América Latina. Documentos de la Segunda Reunión de Barbados*, México, Editorial Nueva Imagen, 1979, pp. 13, 17 y 18.

¹⁰ Sobre los resolutivos de la Conferencia Marie Chantal Barre considera: “Esta Conferencia reconoce el derecho de los pueblos a la autodeterminación. De este modo: ‘todas las acciones por parte de cualquier Estado que erosionen el derecho de la nación o grupo indígena a ejercer la libre determinación caerán dentro de la

Desde esas primeras reuniones hasta la actualidad se han realizado, en el terreno internacional, más de un centenar de eventos indígenas de carácter amplio, que han continuado trabajando en la línea de formulación de estrategias unificadas para enfrentar problemáticas comunes. Objetivo que resulta altamente meritorio en virtud de la gran diversidad de sus componentes. Este proceso ha sido de fundamental importancia porque ha hecho posible construir —prácticamente a partir de nada y en sólo cinco años— el consenso necesario entre las naciones, pueblos y organizaciones indígenas del mundo, para llegar a un proyecto de Declaración universal para la protección de sus derechos específicos como pueblos indígenas.¹¹

3. La Conferencia de Ginebra fue el inicio del despliegue de una intensa actividad diplomática de los pueblos y organizaciones indígenas por la consecución de sus derechos. La agenda internacional del movimiento indígena empezó a saturarse. Por la brevedad de este espacio destacaremos solamente dos de las más importantes: el *IV Tribunal Russell sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Américas*, realizado del 24 al 30 de noviembre de 1980 en la ciudad de Rotterdam, Holanda, y la *Conferencia Internacional de Organizaciones No Gubernamentales de las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas y la Tierra*, celebrado los días 15 al 18 de septiembre de 1981, en el Palacio de las Naciones Unidas, en Ginebra, Suiza.¹²

Aunque el Tribunal Russell no tenía poder legal —por lo que sus decisiones no obligaban a nadie a su cumplimiento— sin embargo, su peso moral era de tal importancia que sirvió como caja de resonancia ante la comunidad internacional. Se reunió para considerar las denuncias de violación de los derechos de los indios de las Américas. De los 45 casos elevados ante el Tribunal, catorce fueron aceptados formalmente y vistos en audiencia pública, muchos

competencia de los organismos internacionales existentes.” Cfr. Barre, Marie Chantal, *op. cit.*, p. 60.

¹¹ La primera versión de los principios y párrafos preambulares de la Declaración universal sobre los derechos de los pueblos indígenas se presentó en 1988 y se espera que la última versión de 1993 resulte aprobada al interior del Grupo de Trabajo. Volveremos sobre este asunto más adelante.

¹² Esta Conferencia debe entenderse como una reunión de seguimiento a los acuerdos de la Conferencia de Ginebra de septiembre de 1977. En esta ocasión el número de indígenas participantes había crecido hasta 130 representantes de distintos países del mundo. Cfr. “Conferencia Internacional de Organizaciones No Gubernamentales de las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas y la Tierra”, *Civilización. Configuraciones de la diversidad*, *op. cit.*, pp. 118 a 143.

otros casos fueron presentados con carácter informativo. El Tribunal fue un severo enjuiciamiento público a los Estados nacionales; a sus legislaciones; al incumplimiento de esos Estados a sus propias leyes y al derecho internacional; a la discriminación profundamente enquistada en las estructuras sociales; a los modelos civilizarios; en suma a los despojos, al genocidio y etnocidio cometido en contra de millones de indios del mundo.¹³

La Declaración de los Pueblos Indígenas emitida en este tribunal, muestra la percepción que los participantes indígenas tenían respecto al derecho internacional. Éste fue denunciado como parte del modelo de relaciones que hacía posible el genocidio y el etnocidio de esos pueblos. Se consideró que la indefensión jurídica de los pueblos indios en el derecho internacional contribuía a crear condiciones para que impunemente sus derechos humanos individuales y sus derechos fundamentales como entidades colectivas, fueran permanentemente conculcados. Los participantes indígenas, después de hacer un llamado a “(. . .) los pueblos del mundo para hacer esfuerzos en apoyo de los derechos de los pueblos indígenas, por su existencia como pueblos autónomos y por la condena del genocidio y del etnocidio”, reafirmaron:

Mantenemos el principio de que los pueblos indígenas tienen el derecho de existir como pueblos distintos, y que tienen el derecho de poseer sus propios territorios y autodeterminación soberana.

Apelamos a los pueblos del mundo para afirmar junto con nosotros que el genocidio y la expropiación de los pueblos indígenas es tema de justa preocupación de la comunidad mundial, y *tales asuntos implican un modelo elaborado de graves violaciones de los derechos de los pueblos y naciones indígenas, bajo principios establecidos por la Ley Internacional*, y que esa acción debe ser hecha por las organizaciones mundiales y específicamente por las Naciones Unidas.¹⁴

En tal razón, desde la década de los ochenta uno de los escenarios prioritarios de la acción estratégica de los pueblos indios se ha

¹³ En un desarrollo conceptual interesante, José Ordóñez Cifuentes, analiza los crímenes de genocidio, pero también los de etnocidio y democidio, como delitos de *lesa humanidad*. Cfr. Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando, “Derecho penal internacional y victimología. Delitos de *lesa humanidad*. Genocidio, etnocidio y democidio”, *Alegatos*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, número 12, mayo-agosto, 1989, pp. 53-57.

¹⁴ Cfr. “IV Tribunal Russell sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Américas”, *Civilización. Configuraciones de la diversidad*, op. cit., pp. 80 a 117. Los subrayados son nuestros.

realizado en el terreno del derecho internacional. La importancia de esa decisión hay que evaluarla en el contexto de los resultados que empezaron, aunque muy lentamente, a partir de entonces a obtenerse.

La primera respuesta fue el inmediato apoyo de diversos organismos europeos que se convirtieron en aliados y promotores de los derechos indios. En efecto, los participantes a la *Conferencia Internacional de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) sobre los Pueblos Indígenas y la Tierra* —conocida como Segunda Conferencia de Ginebra— que se reunieron en 1981, no fueron en esta ocasión sorprendidos por la estrategia indianista. Por el contrario, a cuatro años de distancia, eran las propias ONG las que emitían conceptos básicos para la comprensión, atención y normatividad que, a su juicio, debería de desarrollar la ONU para lograr hacer vigente el derecho de libre determinación que los pueblos indios demandaban. Algunos de tales conceptos emitidos fueron:

La conferencia se declara solidaria con los pueblos indígenas en la lucha por su autodeterminación, su derecho a escoger libremente su propio desarrollo, disponer de su tierra y sus recursos y vivir en armonía con sus valores y su filosofía (. . .) el derecho territorial de los pueblos (indígenas) es inseparable del derecho a la autodeterminación.

De una manera general, todos los pueblos indígenas tienen derecho a la autodeterminación y a ser reconocidos como naciones conforme a los principios estipulados por los artículos 1 y 2 de la Declaración de principios para la defensa de las naciones y pueblos indígenas del hemisferio occidental, de 1977.

Es por ello que los pueblos indígenas no deberían ser tratados como minorías o clase social, ni sometidos a ninguna forma de dominación colonial.

Las recomendaciones emitidas fueron mucho más abundantes que las que resultaron de la primera Conferencia de Ginebra. Mencionaremos algunas de ellas: a) “Después de tomar nota de los excelentes estudios sobre la autodeterminación preparados por los relatores extraordinarios de la subcomisión de las Naciones Unidas, la Conferencia ruega a la subcomisión que nombre a un relator extraordinario que prosiga el estudio sobre el derecho a la autodeterminación, poniendo énfasis particular en sus implicaciones para los pueblos y

las naciones indígenas";¹⁵ b) la Conferencia recomienda a las Naciones Unidas que se celebre un año internacional de los pueblos indígenas; c) la Conferencia sugiere que los representantes indígenas tengan mayor participación en todas las reuniones internacionales que aborden sus problemas; d) que la Declaración de principios para la defensa de las naciones y los pueblos indígenas del hemisferio occidental de 1977, sea sometida al relator especial de la subcomisión, quien se encargará de incorporar a su informe final un texto que enumere los principios relativos a los derechos de los pueblos indígenas; e) que los gobiernos, las ONG y los expertos jurídicos del mundo entero reconozcan las leyes de los pueblos indígenas como parte integrante del derecho internacional; f) que se haga todo lo posible para que los dos Pactos¹⁶ incluyan las aspiraciones de los pueblos indígenas y, g) que se emprenda una acción a nivel nacional e internacional para que los pueblos indígenas tengan mayor acceso a las organizaciones internacionales y puedan acudir a la Corte Internacional de Justicia.

Asimismo la Conferencia reconoció que las Naciones Unidas habían tomado ya un cierto número de medidas que respondían a las recomendaciones formuladas por la Conferencia de las ONG de 1977.¹⁷ A partir de estas medidas, que analizaremos en las siguientes páginas, se inicia el proceso hacia la internacionalización de los derechos de los pueblos indígenas. Concluimos: el camino para que los pueblos indios pudieran llegar al terreno del derecho

¹⁵ Por la importancia y por la controversia del tema, la ONU había estimado necesario nombrar dos relatores especiales con el propósito de esclarecer el significado de este derecho. El informe del relator especial H. Gross Espiell, sobre la Aplicación de las resoluciones de las Naciones Unidas relativas al derecho a la libre determinación de los pueblos sometidos a dominación colonial y extranjera, ratifica la interpretación según la cual, "cuando la integridad territorial de un Estado está involucrada, el derecho de libre determinación no se aplica, en principio..." agregando que "el derecho de secesión como tal no existe ni en los instrumentos ni en la práctica de la Organización, puesto que invocar a tal pueblo para tentar perturbar la unidad nacional o integridad territorial de un Estado será una misma aplicación del principio de libre determinación, en contra de los principios de la Carta de Naciones Unidas". *Cfr.* O'Donnell, Daniel, *op. cit.*, pp. 344-345. En virtud de que las interpretaciones realizadas por los relatores especiales, no han satisfecho las expectativas indígenas, se ha considerado desde entonces necesario que se realice una nueva lectura del derecho de libre determinación que considere de manera específica a los pueblos indígenas.

¹⁶ Se refiere a los Pactos de derechos civiles y políticos y de derechos económicos, sociales y culturales.

¹⁷ *Ibidem.*

internacional y de las Naciones Unidas ha estado plagado de dificultades. Ha sido un proceso lento y desigual y ha tenido que enfrentar la fuerte oposición de sus Estados, la pesadez de las estructuras internacionales y las dificultades que todo escenario internacional presenta. No obstante las organizaciones indígenas sabían bien que no eran esos los principales problemas; lo más difícil apenas comenzaba: vencer al integracionismo y a las tendencias etnófagas de las sociedades nacionales.

Lograr derrotar las inercias integracionistas de los Estados, de la doctrina y de la práctica del sistema internacional ha sido la tarea de la década de los ochenta. Caminar hacia la construcción de los nuevos Estados y las nuevas sociedades, plurales y democráticas, son los principales retos a los que los pueblos indios, los Estados y las sociedades nacionales, tendrán que enfrentarse en el milenio que se aproxima.

II. EL PROCESO DE INTERNACIONALIZACIÓN DE LOS DERECHOS INDIOS

4. Hasta hace sólo unos años el interés por el “problema indígena” se había reducido a unas cuantas especialidades de las ciencias sociales, casi siempre con el propósito explícito de lograr la integración de estas poblaciones a la “sociedad nacional”. Para los especialistas en derecho internacional el asunto de “los aborígenes” fue un tema al que le otorgaron poca atención y lo hicieron desde un enfoque meramente tutelar o humanitario. Recientemente las cosas empiezan a cambiar y el derecho positivo se ha ocupado ya de esta cuestión. Mientras el derecho internacional fue eminentemente sólo derecho entre Estados, las llamadas poblaciones aborígenes no fueron consideradas como sujetos del derecho internacional; no se les atribuyó el carácter de pueblos coloniales —tal y como este término fue interpretado por las Naciones Unidas— y por ende no se les reconoció el derecho a la autodeterminación, según el sentido contemporáneo de este término. En los últimos años, con el reconocimiento de nuevos derechos —tales como el derecho a la diferencia, los derechos grupales o colectivos— y la adopción de nuevos instrumentos internacionales,¹⁸ se tomaron medidas para iniciar un proceso pro-

¹⁸ Nos referimos principalmente a la revisión del Convenio 107 de la Organización Internacional del Trabajo, y la adopción en 1989 del Convenio Núm. 169.

gresivo de incorporación de derechos indígenas a la legislación positiva.¹⁹

Esto no quiere decir que las poblaciones indígenas carecieran —al menos en teoría— de los derechos que son universales a todos los humanos,²⁰ ni tampoco que estas poblaciones estuvieran ausentes como objetos del derecho internacional ya que desde hace varias décadas diversos convenios y recomendaciones se han ocupado de estas sociedades. El cambio cualitativo que está sufriendo el derecho internacional está en el reconocimiento de nuevos derechos, en la naturaleza de los mismos y en los fundamentos doctrinarios sobre los que los nuevos instrumentos internacionales se sustentan.

5. Encontramos que son diversas y más o menos antiguas las vertientes por donde podemos ubicar algunos puntos de interés de la ONU sobre la temática en cuestión. Lo ha hecho para impulsar aspectos concretos a través de sus organismos especializados (UNESCO, OIT, FAO, OMS), así como por una importante legislación internacional orientada a eliminar el racismo y la discriminación en contra de esas sociedades. Se encuentran antecedentes de la preocupación de la ONU en población indígena, al enfrentar los problemas del desarrollo. Ya en 1949 la Asamblea General aprobó la resolución 275 (III) en la que recomendaba al Consejo Económico y Social (ECO-SOC) que, con la ayuda de los organismos especializados interesados y en colaboración con el Instituto Indigenista Interamericano (III) promoviera estudios sobre la situación de las poblaciones aborígenes

¹⁹ Cfr. Lerner, Natán, *Minorías y grupos en el derecho internacional. Derechos y discriminación*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991, pp. 131-149.

²⁰ Cfr. La existencia de todo el sistema de los derechos humanos y su estructura fundamental se asienta sobre el principio de que los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos —sin distinción de “raza, sexo, idioma y religión”— por lo que los derechos emanados de la Declaración universal han sido, al menos en teoría, implícitamente aplicables a los indios, en tanto personas. Odio Benito, Elizabeth, “Los principios básicos: libertad-igualdad”, *Curso interdisciplinario en derechos humanos. Manual de conferencias*, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1990, pp. 195-220. En relación con las disposiciones y medidas tomadas en materia de derechos humanos y libertades fundamentales, no dirigidas en particular a los pueblos indígenas, pero que protegen sus derechos fundamentales, véanse las síntesis realizadas por Willemsen Díaz, Augusto, “Algunos aspectos de las medidas tomadas y actividades realizadas por las Naciones Unidas en materia de derechos humanos y libertades fundamentales y su relación con los pueblos indígenas”, *Anuario Indigenista*, México, vol. XLV, diciembre, 1985, pp. 83-128, y por Sánchez, Consuelo, *Las demandas indígenas en América Latina y el derecho internacional*, México, Centro de Estudios Integrados de Desarrollo Comunal, 1992, pp. 7-34.

americanas “insuficientemente desarrolladas”. En 1950, el Consejo Económico y Social de la ONU (ECOSOC) aprobó la resolución 313 (XI) en la que subraya la importancia de elevar el nivel de vida de las poblaciones aborígenes del continente americano y pedía al secretario general que se sirviera prestar la asistencia necesaria. En 1969 la Asamblea General aprobó la resolución 2497 (XXIV) en la que afirmaba que era importante adoptar todas las medidas necesarias a fin de lograr que la educación en los países y territorios que aún se encontraban sometidos a la ocupación colonial y extranjera se llevaran a cabo con respeto total de las tradiciones nacionales, religiosas y lingüísticas de la población indígena “(. . .) y que no se modificara su naturaleza con fines políticos”.²¹

Uno de los ejes doctrinarios por los que preferentemente la ONU ha abordado la cuestión indígena, es la relativa al racismo y la discriminación. Lo ha hecho desde la promoción de estudios, de formación de grupos de trabajo y subcomités y también ha impulsado diversos instrumentos. Uno de los organismos que más interés ha mostrado por la cuestión indígena desde la perspectiva del racismo y la discriminación es la Organización Internacional del Trabajo. Desde 1921 la OIT debate en su seno la problemática indígena. Desde 1926 constituye la Comisión de Expertos en Materia de Trabajo Indígena; y hasta nuestros días la OIT ha emitido numerosos convenios y resoluciones relacionados con las poblaciones indígenas. Algunos de ellos son: El Convenio número 50 (1936), el Convenio número 64 y el número 65 ambos de 1939; el Convenio número 86 (1947), el Convenio número 194 (1955) y el Convenio número 107, adoptado en 1957 y considerado, este último, como el de mayor importancia.

Más recientemente como resultado del proceso que en la primera parte de este ensayo reseñamos, el Convenio número 107 entró a revisión. En junio de 1989, en la 76a. Conferencia Internacional del Trabajo (Ginebra) se realizó la revisión parcial del Convenio 107, de lo que resultó aprobado el *Convenio número 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*, que entró en vigor el 1 de septiembre de 1991, un año después de la fecha de la última de dos ratificaciones de Estados miembros de la OIT: No-

²¹ Cfr. Stavenhagen, Rodolfo, *Derecho indígena y derechos humanos en América Latina*, México, El Colegio de México-Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1988, p. 121.

ruega y México.²² Este Convenio constituye el primer instrumento de protección a los derechos indios en la tendencia del reconocimiento del derecho de autodeterminación de estos pueblos. En este Convenio se reconoce —por primera vez en un instrumento internacional— su condición de *pueblos* y se reconoce, por consiguiente, su derecho de autodeterminación. Este último quedó, sin embargo, limitado por el artículo 1.3 que señala: “La utilización del término ‘pueblos’ en este Convenio no deberá interpretarse como una expresión que implique relación con los derechos que puedan conferirse a dicho término en el derecho internacional”. El presidente del Comité sobre el Convenio 107 declaró sobre este articulado: “Al discutirse el artículo quedó claro que el derecho de los grupos (*sic*) indígenas a la autodeterminación existe sólo dentro del marco de los Estados nacionales y que la OIT no tiene competencia alguna respecto a la interpretación del derecho a la autodeterminación en derecho internacional”.²³ Si bien desde la perspectiva del movimiento indio esta última precisión constituye una grave limitación pues no se reconocen íntegramente sus derechos; no obstante, desde nuestro punto de vista, el Convenio constituye un punto de partida fundamental.

6. Este proceso, iniciado por el Convenio número 169, ha continuado avanzando a través de nuevos instrumentos. En julio de 1992, en el marco de la Segunda Cumbre Iberoamericana, los gobiernos constituyeron el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, cuyo Convenio Constitutivo firmaron los gobiernos participantes a la Cumbre Iberoamericana en España. Este Fondo, que tiene rango de tratado internacional,²⁴ reco-

²² Un primer análisis sobre la aplicación del Convenio núm. 169 en México lo realizamos en el marco del primer aniversario de su vigencia. *Cfr.* Burguete Cal y Mayor, Araceli, y Margarito Ruiz Hernández, “Derechos indios: menos avances, más retrocesos”, *Revista Memoria*, México, núm. 46, septiembre de 1992, pp. 35-39. Véanse asimismo las ponencias presentadas en el “Taller de Análisis sobre Asuntos Indígenas: Convenio 169. Organización Internacional del Trabajo”, México, 4 y 5 de junio de 1992, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

²³ Citado por Lerner, Natán, *op. cit.*, p. 13. Todo indica que en la práctica del sistema internacional de derechos humanos empieza a desarrollarse una doble interpretación sobre el derecho de autodeterminación: la “autodeterminación externa” y la “autodeterminación interna”.

²⁴ “*Objetivo.* El objeto del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, en adelante denominado ‘Fondo Indígena’, es el de establecer un mecanismo destinado a apoyar los procesos de autodesarrollo de pueblos, comunidades y organizaciones indígenas de América Latina y del Caribe, en adelante denominados ‘Pueblos indígenas.’” Sobre la firma y aceptación del Fondo

noce al igual que el Convenio número 169 de la OIT, el derecho de autodeterminación de los pueblos indígenas, pero también de manera limitada. De este modo el artículo 1.1 del Convenio Constitutivo del Fondo precisa que: “La utilización del término ‘pueblos’ no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el Derecho Internacional”, sin embargo reconoce la autodeterminación de los pueblos indios al seno de los Estados nacionales y establece que: “Los pueblos indígenas existen como ‘pueblos dentro de los Estados nacionales’ y como tales les corresponden los derechos de habitantes originales, incluyendo la preservación y defensa de sus tierras como base de su existencia física y cultural”.²⁵

En cuanto a que el Fondo Indígena se ha planteado como objetivo lograr el autodesarrollo de los pueblos indígenas, la participación de éstos resulta piedra angular de este proceso. Es por eso que uno de los principios básicos del Fondo Indígena es su carácter tripartita, es decir: “El Fondo asegura la participación directa de los beneficiarios —los pueblos indígenas— en los órganos directivos del Fondo. La Asamblea General y el Directorio tendrán igual representación de gobiernos y pueblos indígenas de cada Estado miembro regional, así como representantes de gobiernos extrarregionales, asegurándose así la naturaleza tripartita del Fondo”.²⁶ De acuerdo al Convenio Constitutivo cada país miembro del Fondo Indígena acreditará a un representante de gobierno y a un representante indígena ante el Fondo. *Sin embargo la elección de este último es facultad exclusiva de las organizaciones indígenas del país en cuestión y para el nombramiento del representante de gobierno se contará con la opinión de las organizaciones indígenas.*²⁷ Desde nuestra perspectiva,

Indígena se establece: “14.1 El presente Convenio se depositará en la Secretaría General de La Organización de las Naciones Unidas, donde quedará abierto para la suscripción de los representantes de los gobiernos de los Estados de la región y de otros Estados que deseen ser Miembros del Fondo Indígena. 14.2 *Entrada en Vigencia.* El presente Convenio entrará en vigencia cuando el instrumento de ratificación haya sido depositado conforme al párrafo 14.1 de este artículo, por lo menos por tres Estados de la región”. *Cfr. Convenio Constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe*, Madrid, España, 24 de julio de 1992.

²⁵ Cfr. Tríptico informativo, *Fondo Indígena*.

²⁶ Cfr. *ibidem*.

²⁷ La Paz, Bolivia, ha sido designada como la sede del Fondo Indígena. En reunión intergubernamental realizada en Washington en septiembre de 1992 se constituyó el Comité Interino del Fondo Indígena. Quedó integrado por un represen-

el Fondo Indígena constituye un avance importante en el camino hacia el autodesarrollo, esto es, hacia la autodeterminación de los pueblos indios, en el marco de sus Estados nacionales.

7. La tendencia de reconocimiento de derechos a los pueblos indios ha alcanzado también al sistema interamericano. Durante la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) en su XVIII periodo ordinario (noviembre de 1988) algunos miembros y organismos del sistema interamericano habían llamado la atención acerca de la carencia de normas sobre los derechos indígenas en los instrumentos de protección regional de los derechos humanos y manifestaron su interés porque la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) estudiara alguna propuesta al respecto. Al año siguiente, en su XIX periodo ordinario de sesiones (noviembre de 1989), la Asamblea General de la OEA, resolvió encargar a la CIDH y al Instituto Indigenista Interamericano (III) la preparación de un “instrumento jurídico relativo a los derechos de las poblaciones indígenas, para ser adoptado en 1992”.

Muchas dificultades habrá que salvar antes de llegar a un consenso sobre un posible instrumento regional. El sistema interamericano se ha mostrado poco sensible a las demandas de derechos específicos de los pueblos indígenas. Aun recientemente el tratamiento que le ha conferido a la problemática indígena es la visión clásica del combate y la prevención del racismo y la discriminación. Es de lamentar que el protocolo adicional a la Convención americana sobre derechos económicos, sociales y culturales —el llamado “Protocolo de San Salvador”— cuya elaboración se remite apenas al año de 1988, haya ignorado el reconocimiento de derechos indígenas.

Hay que decir que la ausencia de actualización del sistema interamericano no es resultado de la carencia de propuestas, sino que refleja esencialmente la posición de los Estados de la región frente

tante gubernamental y un representante indígena de México, Nicaragua, Ecuador, Perú, Bolivia y Chile, y por un representante gubernamental de Portugal y uno de España. A México se le asignó la presidencia del Fondo Indígena. En marzo de 1993, el presidente de México, licenciado Carlos Salinas de Gortari, designó al doctor Rodolfo Stavenhagen para que ocupe la presidencia del Fondo Indígena. En la Segunda Reunión Técnica del Fondo Indígena celebrada en La Paz, Bolivia —del 9 al 11 de abril de 1992—, se constituyó provisionalmente la *Comisión Indígena ante el Fondo*, que quedó integrada por cinco miembros de la región. Margarito Xib Ruiz Hernández, fue elegido como representante del área de México, Centroamérica y Panamá. *Cfr. Relato general de la reunión intergubernamental para acordar la puesta en marcha del Fondo Indígena*, Washington, D. C., 25 de septiembre de 1992. Los subrayados son nuestros.

a esta problemática, que prefieren enfocar el asunto desde la vieja visión integracionista. Durante el proceso de consulta al Protocolo de San Salvador, la CIDH y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM de México, realizaron entre otros eventos, un Seminario sobre protección internacional de los derechos económicos, sociales y culturales en cuyas conclusiones se informó que “Especial atención se dedicó a la situación de las poblaciones indígenas reconociéndose la trascendencia que reviste este tema”. Todavía antes de la realización de estas consultas, le fue enviado a la OEA una recomendación en este sentido. Las varias decenas de delegados indígenas de todo el continente que participaron en el Noveno Congreso Indigenista Interamericano —en Santa Fe, Nuevo México en 1985— lograron que se adoptara una resolución en la que se recomendaba a la OEA que desarrollara normas legales regionales sobre derechos indígenas y concretamente se le solicitaba incorporar en el Protocolo Adicional el reconocimiento de derechos específicos indígenas. No obstante tales recomendaciones, el Protocolo de San Salvador no recogió las aspiraciones de los pueblos indígenas del continente. Esta omisión —se dice— pretende subsanarse con la adopción de un instrumento jurídico específico.

Por lo pronto el plazo —hasta 1992— que se propuso para llegar a dicho instrumento, ha quedado agotado y hay todavía demasiados problemas e inercias de los Estados que harán difícil que a corto plazo sea una realidad. No obstante algunas acciones se están ya realizando. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos aprobó en su LXXXI periodo de sesiones de febrero de 1992 llevar a cabo una “Primera consulta entre los gobiernos sobre el contenido de un instrumento legal interamericano sobre los derechos de los pueblos indígenas”. Para tal efecto elaboró un “Cuestionario sobre los temas a los que debería de referirse dicho instrumento” que envió a los gobiernos y puso como fecha de cierre de recepción de respuestas el 31 de agosto de 1992. Es preocupante la indiferencia mostrada por los gobiernos. Concluido el periodo de recepción, sólo el gobierno de Costa Rica había dado respuesta a dicho cuestionario.

Por otro lado el Consejo Directivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, en marzo de 1989, aprobó el envío de una propuesta institucional a la CIDH sobre la necesidad de diseñar un Instrumento sobre los derechos de los pueblos indígenas del continente; instrumento que debiera ser elaborado con la participación de los propios indígenas y otros expertos en dichos asuntos. Tal pro-

puesta fue ratificada en 1990 por el Consejo Directivo. En enero de 1991 la CIDH convocó a algunos expertos independientes y representantes de organismos internacionales, para intercambiar ideas acerca de la organización de un proceso de consulta previo a la formulación de un proyecto de instrumento. De esta reunión derivó un compromiso del IIDH para tomar a su cargo y por su cuenta algunas acciones con estos propósitos entre el sector no gubernamental. De ese modo, entre otras cosas constituyó el Comité de Consultores Independientes sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, que se reúne periódicamente en Costa Rica.²⁸ En la tercera reunión de este Comité, realizada en agosto de 1992, se aprobó un primer documento que desde febrero de 1993 entró en un proceso de consulta con las organizaciones indígenas del continente, con el objeto de obtener consenso para las propuestas sobre el presunto instrumento interamericano. En el documento de consulta *Los Derechos de los pueblos indígenas. Documento para discusión*,²⁹ el Comité de Consultores Independientes, diagnosticó una situación de crisis en el modelo de Estado por lo que considera que este modelo debe de entrar en un proceso de urgente transformación, principalmente en lo que se refiere a su relación con los pueblos originarios que lo forman.

El modelo de Estado —sostienen— implantado en los países latinoamericanos, inspirado en conceptos políticos y jurídicos europeos, ha tenido que enfrentar realidades culturales y sociales heterogéneas y complejas, a las que no ha podido hacer justicia. No sólo el Estado unitario, sino también el Estado federal y el estado regional, deberían reflejar en sus principios y sus estructuras, las complejas realidades étnicas de nuestros pueblos y nuestra historia. Pero en la práctica no es así: los Estados que se reclaman unitarios albergan a varios pueblos, algunos de ellos subordinados; los Estados federales responden a divisiones territoriales y administrativas arbitrarias; los estados re-

²⁸ *Cfr.* “Los derechos de los pueblos indígenas y el rol del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Preparación de un instrumento interamericano relativo a los derechos de los pueblos indígenas”, *Consulta Interamericana, Documento 1*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 20 de julio de 1991.

²⁹ El Comité de Consultores Independientes está integrado por indígenas y no indígenas. Forman parte de este Comité: Francisca Álvarez (Guatemala), Aucán Huilcamán (Chile), Magdalena Gómez (México), José Mendoza (Panamá), Nina Pacari (Ecuador), Francisco Ballón (Perú), Araceli Burguete (México) y Carlos Federico Marés (Brasil). En las instancias de coordinación de este Comité participan José Carlos Morales, Diego Iturralde y Rodolfo Stavenhagen.

gionales no tienen en cuenta factores étnicos. Cada forma de organización del Estado viola de alguna manera el derecho de los pueblos y camina en contravía de la historia.

El Comité recomienda, entre otras cosas, adoptar un nuevo concepto de Estado y producir cambios profundos en su naturaleza para incorporar el reconocimiento de los derechos de los pueblos indios. Consideran como una necesidad que los Estados nacionales transformen su orden jurídico y su concepción de Estado. Hasta ahora para los indígenas el derecho positivo es el mundo de la ficción, los principios jurídicos clásicos de generalidad de la ley y de la igualdad jurídica, los excluye. El reconocimiento real de los derechos de los pueblos pasa necesariamente por las transformación del Estado. Tal cuestión no implica que necesariamente cada pueblo deba desarrollar su propio Estado: lo que debe cambiar, lo que de hecho está cambiando, es la idea de un Estado cultural y socialmente homogéneo, para dar paso a un modelo de Estado que pueda hacer realidad los derechos de autodeterminación de los pueblos indios al seno de esos mismos Estados nacionales. Se trata de desarrollar Estados multiétnicos y plurinacionales. La experiencia de diversos países muestra que esta vía es posible y es deseable. La autonomía, la autogestión, el autodesarrollo, etcétera, son conceptos que deben de ser debatidos entre los Estados, los pueblos indios y las sociedades nacionales³⁰ para sentar las bases de la construcción de una nueva América en donde los pueblos indios tengan un lugar justo.

Trabajar hacia la construcción de un instrumento interamericano de protección a los derechos de los pueblos indígenas, es una tarea que apenas comienza. Si bien todavía no se han precisado las características de tal instrumento, si está claro para el Comité de Consultores, que dicho instrumento deberá de estar acompañado por un mecanismo de control, tal como un tribunal continental, dotado de autoridad y de las atribuciones necesarias, para ejercer arbitraje en materia de conflictos entre los Estados y los pueblos indígenas del

³⁰ Sobre un ejercicio hacia la construcción de la autonomía en regiones indígenas de México. *Cfr.* Ruiz Hernández, Margarito y Araceli Burguete Cal y Mayor, "Hacia la autonomía de los pueblos indios", *Revista Memoria*, México, número 42, mayo de 1992, pp. 35-41. Asimismo una propuesta legislativa para modificar la Constitución de México para crear "regiones pluriétnicas" se encuentra en "Plenos derechos a los pueblos indios", *Expediente*, México, núm. 7, julio de 1990. Inicialmente de reforma que fue presentada por el diputado Margarito Ruiz Hernández en la LIV Legislatura.

continente, que progresivamente vaya contribuyendo a hacer realidad las aspiraciones indígenas, así como para dar cumplimiento a los nuevos derechos de los pueblos indígenas que ya reconoce el derecho internacional.

8. El progresivo proceso de reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos del derecho internacional, es del mayor interés para millones de seres humanos del mundo, que no gozan en la actualidad cabalmente sus derechos. En efecto, según estimaciones de la ONU, más de 300 millones de personas de 70 países —desde las regiones árticas hasta el Amazonas y Australia— se consideran ellos mismos miembros de alguna identidad indígena. De éstos se estima que 50 millones —con 600 idiomas vivos— viven en el hemisferio occidental y el resto, la mayoría, vive en Asia. Asimismo la ONU considera que:

En algunos países, como Perú y Guatemala, casi el 50% de la población es de origen indígena. En China y la India hay más de 150 millones de personas que pertenecen a pueblos indígenas y tribales. En Myanmar (Birmania) viven alrededor de 10 millones de indígenas. A menudo llamados indios, aborígenes, poblaciones autóctonas, nativos o primeras naciones, los pueblos indígenas tienen orígenes de orden cultural, étnico y religioso muy diverso. A pesar de esa diversidad, enfrentan las mismas dificultades.³¹

Por la dimensión y la importancia de este problema, el 10 de diciembre de 1992 —día de los derechos humanos— la Asamblea General de la ONU, en la ciudad de Nueva York, proclamó 1993 como el “Año Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo”. Esta actividad llegó acompañada con el júbilo que ha significado para los pueblos indígenas del mundo el reconocimiento de sus luchas al otorgarle el premio Nobel a esa gran mujer maya, Rigoberta Menchú Tum. Con el lema “Las poblaciones indígenas: una nueva alianza” el año internacional alentará —afirman sus promotores— el establecimiento de nuevas relaciones entre los Estados y las poblaciones indígenas y entre la comunidad internacional y

³¹ Cfr. *Poblaciones indígenas. Año internacional 1993. La promoción de los derechos de los pueblos indígenas*, Nueva York, Naciones Unidas-Derechos Humanos, 1992. Véase, asimismo, Natán, Lerner, *op. cit.*, p. 133 y la *Declaración de las organizaciones indígenas*, en la Pre-Conferencia de Latinoamérica y el Caribe Preparatoria de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (CMDH), 18-22 de enero de 1993, San José, Costa Rica.

esas poblaciones; esta nueva alianza debe de ser igualitaria y estar basada en la comprensión y el respeto mutuos.³²

El Año Internacional, afirma la ONU, fue solicitado por organizaciones indígenas y es “el fruto de sus esfuerzos por garantizar su integridad para los siglos venideros”.³³ El Año Internacional se ha planteado como objetivos: a) la participación de las poblaciones indígenas en la planificación, ejecución y evaluación de los proyectos que tengan consecuencias en sus condiciones de vida y en su futuro. Para lograrlo se realizarán reuniones y celebrarán consultas con organizaciones de poblaciones indígenas; b) la promoción, a través de consultas entre las comunidades indígenas y los Estados, de proyectos que beneficien a esas poblaciones; c) impulsar programas para promover la conciencia de la comunidad internacional sobre la situación de las poblaciones indígenas y el peligro que corre su existencia; d) difundir las normas vigentes para proteger los derechos de las poblaciones indígenas. Para ello será necesario poner en conocimiento de las poblaciones indígenas, de manera más generalizada, el Convenio 169 de la OIT y el proyecto de Declaración universal sobre los derechos de los pueblos indígenas y otras leyes internacionales relacionadas con el tema. En suma con las actividades del Año internacional se pretende sensibilizar al mundo sobre la justeza y la razón que asiste a las luchas indígenas contemporáneas.³⁴ Sin embargo, observa la ONU:

A pesar de que las Naciones Unidas representan una luz de esperanza para las aspiraciones de los pueblos indígenas en cuanto a la realización de sus derechos humanos, ese objetivo no se podrá lograr sin un diálogo constructivo y la voluntad política de las naciones miembros de aplicar íntegramente las soluciones propuestas. Cabe esperar que la proclamación de 1993 como Año Internacional de las Poblaciones

³² Cfr. El 27 de mayo de 1988 la ECOSOC emitió la resolución 1988/37 a la Asamblea General de la ONU para que proclamara un año internacional sobre las poblaciones indígenas. En diciembre de 1990, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la resolución 45/164, por la que proclamaba 1993 Año Internacional de las Poblaciones Indígenas del mundo. Cfr. *Poblaciones indígenas. Una nueva alianza. Año internacional 1993*, Nueva York, Naciones Unidas-Comisión de Derechos Humanos, 1992.

³³ Cfr. *Poblaciones indígenas. Año internacional 1993. ¿Quiénes son las poblaciones indígenas del mundo?*, Nueva York, Naciones Unidas-Derechos Humanos, 1992.

³⁴ *Ibidem*.

Indígenas del Mundo contribuya a aumentar la comprensión y la cooperación de la comunidad internacional con objeto de poner fin a la discriminación de los pueblos indígenas y solucionar los problemas que enfrentan.³⁵

En diciembre de 1993, cuando concluya el año internacional de los pueblos indios, coincidirá con el final del Segundo decenio de la lucha contra el racismo y la discriminación racial. Se espera asimismo que el “Año internacional sobre las poblaciones indígenas del mundo” culmine con la aprobación por la Asamblea General de la ONU de la *Declaración universal de los derechos de los pueblos indígenas*, entendido esto como la ratificación del compromiso de la comunidad internacional para promover e institucionalizar en el sistema internacional y en los sistemas regionales, los nuevos derechos de los pueblos indios, como el único camino para llevar la paz y la plena vigencia de los derechos humanos a esos pueblos.

Si en otro lugar hemos sostenido que para los pueblos indios la llamada “década perdida” no es un fenómeno reciente, pues la historia de esas sociedades ha sido de una dolorosa cadena de décadas perdidas, caracterizadas por un acentuado y creciente proceso de pauperización de las economías indígenas.³⁶ Ahora consideramos que estamos en condiciones de afirmar que los años noventa, se perfilan como la “década ganada” para los derechos hacia la autodeterminación de los pueblos indígenas.

III. EL GRUPO DE TRABAJO Y LA DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

9. Pese a lo controvertida que resultó la Resolución 275 (II), de mayo de 1949, de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la que solicitaba —a petición del gobierno de Bolivia— a la Subcomisión para la Prevención de la Discriminación y Protección de Minorías, que estudiara la condición de los indígenas americanos; para los estudiosos en la materia, esta medida se considera como el

³⁵ Cfr. *Poblaciones indígenas. Año internacional 1993. La promoción de los derechos de los pueblos indígenas*, op. cit.

³⁶ Cfr. Ruiz Hernández, Margarito Xib, “Todo indigenismo es lo mismo”, *Revista Ojarasca*, México, núm. 17, febrero de 1992, pp. 30-36.