

IV. CONCEPTUALIZACIONES JURÍDICAS EN EL DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO MODERNO Y LA SOCIOLOGÍA DEL DERECHO: 'INDIO', 'PUEBLO' Y 'MINORÍAS'

La aplicación de políticas de ajuste estructural, el pago de la deuda externa y, en general, las políticas neoliberales que aplican los gobiernos de los países donde vivimos tienen enormes impactos negativos sobre la salud, el empleo, la educación y las condiciones de vida de los pueblos. Esto nos convierte en las víctimas más afectadas por esas políticas.

*Declaración de Oaxtepec, II Cumbre Indígena,
Oaxtepec, Morelos, octubre de 1993.*

1. *Definición de 'indígena' de acuerdo con el derecho internacional público*

Al analizar la cuestión étnico-nacional es necesario esclarecer los términos: indio, pueblo, pueblos indios y minorías étnicas y nacionales que nos permitirán una mejor comprensión de los nuevos instrumentos jurídicos internacionales que rigen la materia y la propuesta de la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Para las Naciones Unidas la definición de *poblaciones indígenas* ofrece una de las mayores dificultades que enfrentan sus especialistas. Por su parte, los países que cuentan con población indígena no sólo tienen definiciones distintas sino a veces contradictorias. Así encontramos, entre otras: "poblaciones indígenas", "aborígenes", "nativos", "naturales", "minorías étnicas", "minorías nacionales", "poblaciones tribales", "indios",

“poblaciones no civilizadas”, “poblaciones no integradas”, “pueblos indígenas”. Para una muestra de lo señalado, basta ver el informe de Francesco Capotorti, relator especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de Minorías.¹¹⁷

Las definiciones legales utilizadas por los estados nacionales latinoamericanos, a juicio de los expertos en antropología jurídica, parten de una visión contenida en la dogmática etnocentrista, despectiva y sectaria de una monocultura que menosprecia a todos los demás, rebajándolas a la condición despectiva de “primitivas”. Como dice Ramón Cantoni “La superación de los dogmas etnocentristas es tal vez el problema más urgente de nuestros tiempos”.¹¹⁸

En el estudio sobre el “Problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas”, de la Subcomisión de las Naciones Unidas, cuyo relator fue José R. Martínez Cobo, se formuló la siguiente definición sobre poblaciones indígenas, adoptada por el “Grupo de trabajo sobre poblaciones indígenas” como “definición operacional”:

Las poblaciones indígenas están constituidas por los descendientes actuales de los pueblos que habitan en el presente territorio de un país total o parcialmente, en el momento que llegaron a él personas de otras culturas u origen étnico provenientes de otras partes del mundo, y que los dominaron y redujeron por medio de la conquista, asentamiento u otros medios a condición no dominante o colonial; que viven hoy más en conformidad con sus particulares costumbres y tradiciones sociales, económicas y culturales que con las instituciones del país del cual forman parte ahora, bajo una estructura estatal en que se incorporan principalmente características na-

117 Capotorti, Francesco, *Estudio sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas*, Nueva York, Naciones Unidas, Documento E/CN.4/Sub 2-384, Rev. I., 1979.

118 Silva Santisteban, Fernando, “El etnocentrismo”, *Boletín de Antropología Jurídica*, Perú, Universidad de Lima, año 2, núm. 5, 1994, p. 54. Consultar Cantoni, Remo, *Ilusione e pregiudizio. L'uomo etnocentrico*, Milán, editrice Il Saggiatore, 1967; Summer, W. G., *Folkway*, New Haven, Yale University Press, 1906; Perrot, Dominique y Roy Preiswerk, *Le ethnocentrisme et histoire*, París, Anthropos, 1975.

cionales, sociales y culturales de otros segmentos, predominantes, de la población.

Para no dejar de lado las poblaciones que no han sido conquistadas, el estudio complementa diciendo que:

a pesar de que no han sufrido conquista ni colonización, los grupos aislados o marginales de población que existen en el país se deben considerar también incluidos en el concepto de "poblaciones indígenas", por las siguientes razones:

a) descienden de grupos que se encontraban en el territorio del país en la época de la llegada al de otros grupos, de cultura u origen étnico distintos;

b) han conservado casi intactas sus costumbres y tradiciones ancestrales, afines a las caracterizadas como indígenas, debido precisamente a su aislamiento de los otros segmentos de la población del país;

c) están, así sea sólo formalmente, colocadas bajo la estructura estatal en que se incorporan características nacionales, sociales y culturales ajenas.

El estudio la presenta como una definición compuesta de cuatro elementos:

1) Las poblaciones indígenas están constituidas por los descendientes actuales de los pueblos que habitaban el presente territorio de un país.

Se hace referencia a los grupos de población vivientes en la actualidad, que descienden de los pueblos que en un momento particular, en el pasado, estaban asentados en un área determinada. El presente estudio no se ocupa de establecer quiénes hayan sido los habitantes iniciales de un país o región. Es más, hay zonas del mundo que pueden considerarse como verdaderas encrucijadas de la humanidad; algunos países situados en esas áreas, sin embargo, reconocen hoy a ciertos grupos como la población indígena del país. Probablemente no existe ninguna región del mundo con una población que no haya sufrido cambios; en la mayor parte de los países, grupos considerables de los habitantes actuales son descendientes de pueblos que llegaron ahí de otras partes del mundo en un momento u otro.

Se hace referencia al "presente territorio de un país", y no al "país", con el fin de tomar en cuenta dos hechos: a) que con toda posibilidad, el país que existe hoy no existía del todo en aquella época de la conquista, u otro contacto inicial; y b) que aun en el caso de que hayan vivido comunidades "independientes" en el territorio que es ahora del país, es dudoso que hayan constituido en aquel momento un "estado" o "país", en el sentido actual de estas palabras. Además, el texto que se sugiere, pone énfasis en que aun si el país existía como tal en aquella época, probablemente no tenía el mismo territorio que ahora posee.

2) "En el momento en que llegaron a él personas de otra cultura u origen étnico provenientes de otras partes del mundo, y que los dominaron y los redujeron, por medio de la conquista, asentamiento u otros medios, a condición no dominante o colonial".

Estas palabras contienen una referencia necesaria al hecho de que las personas que dominaron a los habitantes del país de que se trata provenían de otras partes del mundo y de diferente cultura u origen étnico.

De no ser así, se habría tratado más bien de un problema intrapoblaciones indígenas. Se hace mención, también, del hecho de que "recién llegados" dominaron a los habitantes "originales" y los redujeron "por medio de la conquista, asentamiento u otros medios, a condición no dominante o colonial". Al lado de la derrota militar directa y abierta (conquista) hay otros medios por los que ganaron pie en territorios "recién descubiertos" los pueblos "invasores" que privaron a los "habitantes" de sus tierras, minerales, otros bienes y de su autodeterminación. Las operaciones de comercio, usualmente seguidas de políticas expansivas de asentamiento, así como la imposición de establecimientos para la extracción de minerales u otros bienes, con la subsiguiente ampliación de esos establecimientos con propósitos de asentamiento de pobladores y, por lo tanto, la confrontación que tiene como resultado la previsible derrota de los "habitantes", son dos de los diversos medios por los cuales se ha obtenido el control de territorios, bienes y pueblos.

Todos estos procesos se conformaron, al final, por la imposición de una condición de dependencia política, económica y cultural hacia una potencia "metropolitana" que explotó tierra, bienes y pueblos para su propio beneficio. Este estado de cosas concomitantes es lo que generalmente se denomina "colonización".

3) "Que viven hoy más en conformidad con sus particulares costumbres y tradiciones sociales, económicas y culturales que con las instituciones del país del cual forman parte ahora".

No podría decirse válidamente que alguna población indígena actual se inserta en instituciones que hayan traído consigo, sin cambios, desde la época de la conquista, el asentamiento u otras formas de reducción a condición no dominante o colonial. Las que hoy se llaman "instituciones indígenas" son una mezcla, a grado variante, de instituciones coloniales y precoloniales, tal como las poblaciones indígenas las adaptaron a su nueva condición. Sin embargo, es necesario indicar que las poblaciones indígenas "viven hoy más en conformidad con sus particulares costumbres y tradiciones sociales, económicas y culturales que con las instituciones del país del cual forman parte ahora". Esta redacción pretende evitar cualquier caracterización de las costumbres y tradiciones más allá del hecho de que son "particulares" de esos grupos, hayan sido originalmente suyas, o no.

4) "Bajo una estructura estatal en que se incorporan, principalmente, características nacionales y sociales y culturales de otros segmentos predominantes de la población".

No cabe duda de que la resolución 1589 del Consejo tiene en mente la protección de grupos no dominantes de población. Esta idea está presente en todo el texto, que claramente contempla grupos que tienen necesidad de medidas de protección.

Para los propósitos del presente estudio, es indispensable caracterizar a estas poblaciones indígenas como grupos no dominantes de la sociedad, que están colocados bajo una estructura estatal no neutral. Su posición como grupos no dominantes es la razón misma de la necesidad de instituir medidas de

protección a su favor, concediéndoles derechos y prestándoles servicios especiales.¹¹⁹

Previo al estudio de Martínez Cobo, la única definición de vigencia internacional es la que establece el Convenio núm. 107 (OIT) en su primer artículo:

a) los miembros de las poblaciones tribales o semi-tribales en los países independientes, cuyas condiciones sociales y económicas corresponden a una etapa menos avanzada que la que tienen los otros sectores de la colectividad nacional y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial.

b) miembros de las poblaciones tribales o semi-tribales en los países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban el país en la época de la conquista o colonización y que, cualquiera que sea su situación jurídica, viven más acuerdo con las instituciones sociales, económicas y culturales de dicha época que con las instituciones de la nación a que pertenecen.¹²⁰

119 La definición y elementos constitutivos. Doc. E. CN/4. Sub. 2/L. 566, p. 9-11; Martínez Cobos, José R., *Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas*, Naciones Unidas, 2/476/add., 27 de julio de 1981. Comentarios sobre el mismo y utilizados: Ibarra, Mario, "Organismos internacionales relativos a las poblaciones indígenas", *América Latina, etnodesarrollo y etnocidio*, Costa Rica, FLACSO-UNESCO, 1982, pp. 83-130; Vernon Van Dyke, en *Human Rights, Ethnicity and Discrimination* (1985), usa también el término "aborígenes". El artículo 22 del Pacto de la Liga de las Naciones se refería a "poblaciones indígenas" o "pueblos aún no capaces de actuar por sí mismos".

120 Véase Gros Espiel, Héctor, *La Organización Internacional del Trabajo y de los Derechos Humanos en América Latina*, México, UNAM, 1978; Trabajo precursor sobre la definición del indio en la legislación de América lo encontramos en Lipschutz, Alejandro, *Perfil de Indoamérica en Nuestro Tiempo*, La Habana, Ed. de Ciencias Sociales, Instituto Cubano del Libro, 1972 (reedición), pp. 42-66. El trabajo le fue encargado al autor por el Departamento de Ciencias Sociales de la UNESCO y publicado originalmente en el *Journal de la Société de Américanistes*, París, t. XVI, pp. 63-80; en 1952 apareció en español por primera vez en la revista municipal *Khana*, La Paz, Bolivia, 1956, pp. 235-248. En cuanto a la noción de indio en la legislación guatemalteca durante el primer gobierno de la revolución de octubre y con base en un informe del director del Instituto Indigenista Nacional, rendido en 1948, *Boletín Indigenista*, vol. 9, p. 62, Lipschutz, informa: "Para Guatemala disponemos del informe que el director del Ins-

La definición formulada por el Convenio núm. 107 sigue vigente en materia de derecho internacional, para aquellos países que, habiéndolo ratificado, no han aceptado a la fecha el convenio revisor (núm. 169), en virtud de que expresamente el Artículo 43 apartado b) señala: "[...] a partir de la fecha

tituto Nacional Indigenista preparó a requerimiento de la Dirección General de Estadística". ¿Qué criterio debe adoptarse para saber quién es indígena? Opina el director del Instituto: "[...] Debe adoptarse el criterio que rija en cada una de las localidades empadronadas. Es de primordial importancia sostener este punto de vista en contra del criterio racial (biológico) que no tiene ningún significado práctico". En otras palabras: se es indígena a través de la pertenencia a cierto municipio indígena. Continúa el informe: "En cuanto a Guatemala se refiere, no hay dificultad para la definición de indígena en las regiones rurales y urbanas donde predomina esta población. En las zonas de transición cultural como en las fincas de la Costa Grande, en la capital y otros lugares, los empadronadores deberán recibir alguna orientación por parte de la Dirección General de Estadística para los casos de duda. Pero estimamos que debe, en todo caso, utilizarse el consenso de la 'opinión pública' para la definición de indígena". Para Lipschutz resulta en todo caso esa "opinión pública" vacilante, y por eso, muy peligrosa. Adelantándose a la propuesta de la autodefinition contenida en la nueva legislación internacional, nuestro autor propone: "[...] la opinión particular de cada individuo debería ser el único criterio viable, como ha sido aplicada en el censo nacional del Perú". Así: "[...] la opinión particular sobre el grupo étnico en el cual una persona se ha incorporado por su propia inclinación o voluntad es siempre muy respetable aun si se evidencia sólo en la indumentaria a la cual esta persona ha dado preferencia. El vestido es casi desde sus principios, un importante exponente de la pertenencia a un grupo étnico: los trajes regionales tan multiformes, en especial en Guatemala, ofrecen aquí uno de los más espectaculares ejemplos". *Op. cit.*, pp. 56 y 57. En el marco del indigenismo continental, consultar: Aguirre Beltrán, G., "Indigenismo y mestizaje", *Cuadernos americanos*, México, julio-agosto de 1956, vol. 78; Caso, Juan, "Definición del indio y los indios", *América Indígena*, México, 1948, vol. 8, p. 239; sobre la visión legal en el denominado derecho indiano: Solórzano, Pereyra, Juan de, *Política indiana*, Madrid, 1736. La primera edición es de 1648; Ots Capdequí, J. M., *Estudios de historia del derecho español en las Indias*, Bogotá, Minerva, 1940. El trabajo clásico de Ots fue publicado por primera vez en Madrid en 1925; Zavala, Silvio, *La encomienda indiana*, Madrid, Centro de Estudios Históricos, 1935; para la bibliografía sobre la definición del indio hasta los 50: Comas, Juan, "El panorama continental del indigenismo", *Cuadernos Americanos*, México, 1950, vol. 6, p. 147; Lipschutz, Alejandro, *El indoamericanismo y el problema racial en las Américas*, Santiago de Chile, Nascimento, 1944.

en que entre en vigor el nuevo Convenio Revisor, el presente Convenio cesará de estar abierto a la ratificación por los Miembros [...] Este Convenio continuará en vigor en todo caso, en su forma y contenido actuales, para los Miembros que lo haya ratificado y no ratifiquen el Convenio Revisor”.

El trabajo interpretativo de Ana Margolis First, sobre el estudio de Martínez Cobo, advierte la influencia de elementos de la propuesta del Convenio núm. 107:

El hecho de constituir poblaciones que habitan un territorio en el momento de ser este conquistado o colonizado, y la permanencia de valores culturales propios y diferentes a los de la nación a la que pertenecen. Esto puede apreciarse en los elementos que él considera básicos para una definición:

a) descendencia de grupos que vivían en un determinado territorio antes de la llegada de grupos o sistemas actualmente dominantes; b) situación de no dominante en el Estado en que viven, y c) una cultura distinta a la de aquellos que controlan la estructura del Estado. Para Martínez Cobos la cuestión más significativa no es la de ser aborígen sino el hecho que vivieran en un territorio en el momento de la llegada de grupos con diferente cultura y que hubieran sido vencidos y dominados por éstos.¹²¹

Además, como es sabido, el Convenio núm. 107 recibió muchas críticas debido a su carácter etnocentrista al hablar de “etapas menos avanzadas”, y a su perspectiva integracionista en la medida en que partió de la existencia de un modelo de desarrollo de carácter unidireccional (atraso-progreso) en las que las diferencias culturales parecen provocar situaciones de atraso. Asimismo, no contempló la existencia de estructuras de dominación y supuso que la única vía para mejorar las condiciones de vida de las poblaciones indígenas es su integración cultural, económica y política a la sociedad nacional. Es bueno recordar que el Convenio entró en vigor el 2 de junio de 1959, en pleno auge de las políticas integracionistas de los Estados latinoamericanos.

121 Margolis, Jane, “Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas en el marco de las Naciones Unidas”, México, Colegio de México y Universidad de las Naciones Unidas, febrero de 1984.

Por su parte el Convenio Revisor (169) entró en vigor en septiembre de 1991, y se consideró que la evolución del derecho internacional desde 1957 y los cambios que han sobrevenido en la situación de los pueblos indígenas y tribales en todas las regiones del mundo, hacen aconsejable adoptar nuevas normas internacionales en la materia, con el fin de eliminar la orientación hacia la asimilación de las normas anteriores. Por otra parte, reconoció las aspiraciones de esos pueblos a asumir el control de sus propias instituciones, formas de vida, desarrollo económico, y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones dentro del marco de los estados en que viven. Se observó, igualmente, que en muchas partes del mundo esos pueblos no pueden gozar de los derechos humanos fundamentales, en el mismo grado que el resto de la población de los estados en que viven y que sus leyes y valores, costumbres y perspectivas han sufrido, a menudo, erosión. Se recordó la particular contribución de los pueblos indígenas y tribales a la diversidad cultural, a la armonía social y ecológica de la humanidad, y a la cooperación y comprensión internacionales. Se insistió en que el Convenio es aplicable a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que están regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones, o por una legislación especial; y también aplicable a 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 pertenecen en el país, en la época de la conquista o colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. El convenio además, da respuesta a una de las reivindicaciones más recurrentes de las organizaciones y grupos indígenas al abandonar el integracionismo y aceptar al denominado "etnodesarrollo", que da particular importancia a la participación de los indígenas en la identificación de sus problemas y considera la autoidentificación (conciencia de su identidad) como un crite-

rio fundamental para determinar a qué grupos se aplica éste. La conciencia de la identidad indígena o tribal se consideró, entonces, un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del Convenio.

En cuanto a la utilización del término 'pueblos', en el convenio, como lo veremos más adelante, se aclaró que dada la intensidad de la polémica entre las representaciones de los trabajadores y en ellas la de los indígenas, frente a las representaciones gubernamentales y de los empleadores, no deberá interpretarse en el sentido que a dicho término se le confiere en el derecho internacional.

2. La definición de 'indígena' de acuerdo con los propios indígenas

El Consejo Mundial de Poblaciones Indígenas es del parecer que "el derecho de definir quién es persona indígena se reserva a los propios pueblos indígenas. Bajo ninguna circunstancia debemos permitir que unas definiciones artificiales [...] nos digan quienes somos".

El Consejo Mundial propone:

Pueblos indígenas son los grupos de poblaciones como los nuestros que, desde tiempo inmemorial, habitamos las tierras en que vivimos, conscientes de poseer una personalidad propia, con tradiciones sociales y medios de expresión vinculados al país heredado de nuestros antepasados, con un idioma propio y con características esenciales y únicas que nos dotan de la firme convicción de pertenecer a un pueblo, con nuestra propia identidad, y que así nos deben considerar los demás.

El Consejo Indio de Sudamérica (CISA):

Los pueblos indios somos descendientes de los primeros pobladores de este continente: tenemos una historia común, una personalidad étnica propia, una concepción cósmica de la vida y, como herederos de una cultura milenaria, al cabo de casi quinientos años de separación, estamos nuevamente unidos para vanguardizar nuestra liberación total del colonialismo occidental.

El primer Congreso de Movimientos Indios de Sudamérica, celebrado en Ollantataymbo, en marzo de 1980, dispuso:

Los pueblos autóctonos de este continente nos llamamos indios, porque con este nombre nos han juzgado por siglos y con este nombre definitivamente hemos de liberarnos. Ser indio es nuestro orgullo y el indianismo propugna al indio como el autor y protagonista de su propio destino, por eso es nuestra bandera de lucha y una consigna de liberación continental.

Reafirmamos el indianismo como la categoría central de nuestra ideología, porque su filosofía vitalista propugna la autodeterminación, la autonomía y la autogestión socio-económica y política de nuestros pueblos y porque es la única alternativa de vida para el mundo actual en total estado de crisis moral, económica, social y política.

El Cuarto Tribunal Russell declaró:

“Los pueblos indios de América deben ser reconocidos de acuerdo con su propia concepción de sí mismos, en vez de ser definidos con arreglo a la percepción de los sistemas de valores de sociedades dominantes foráneas”.¹²²

Las organizaciones indias de Canadá y Estados Unidos se autodenominan pueblos originarios. El Centro de Estudios de

¹²² Véase Relatorías del Segundo y Tercer Cursos-talleres sobre Derechos Humanos y Derechos Étnicos para Representantes Indígenas de México y Centro América, Metepec, Puebla, julio 9 a 15 de 1989 y la Trinidad, Tlaxcala, del 20 al 31 de enero de 1991, cursos auspiciados por la Academia Mexicana de Derechos Humanos. Recuérdese que el Convenio 169 de la OIT ha optado por la autoidentificación —la conciencia de su identidad— como un criterio fundamental para determinar a qué grupo se aplica (artículo 1.2). El Convenio distingue entre “pueblos tribales” y “pueblos” en países independientes. “Pueblos tribales en países independientes” son aquellos: “Cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distingue de otros sectores de la colectividad nacional, y que están regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial” (artículo 1.1a). “Pueblos, en países independientes” son: “aquellos que considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que han habitado el país, o en una región geográfica a la que pertenece el país, en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas” (artículo 1.1b).

la Cultura Maya (CECMA) con sede en Guatemala también ha incorporado nueva terminología; de tal suerte, su última publicación especializada se denomina: *Derecho indígena. Sistema jurídico de los pueblos originarios de América*. Recuérdese que el término América es sustituido en esta corriente por el de *Abya Yala*, a partir de la Campaña indígena continental de "500 años de resistencia india, negra y popular".

Recientemente (marzo de 1995), de conformidad con el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas celebrado en el marco de Naciones Unidas entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, se acordó en cuanto a la identidad de los pueblos indígenas cuatro puntos básicos:

1) Que el reconocimiento de la identidad de los pueblos indígenas es fundamental para la construcción de la unidad nacional basada en el respeto y ejercicio de los derechos políticos, culturales, económicos y espirituales de todos los guatemaltecos.

2) La identidad de los pueblos, tomado como un conjunto de elementos que los definen y, a su vez, los hacen reconocerse como tales. Tratándose de la identidad maya, que ha demostrado una capacidad de resistencia secular a la asimilación, son elementos fundamentales:

- a) La descendencia directa de los antiguos mayas;
- b) Idiomas que provienen de una raíz maya común.
- c) La autoidentificación.

Una cosmovisión que se basa en la relación armónica de todos los elementos del universo, en el que el ser humano es sólo un elemento más, la tierra es la madre que da la vida, y el maíz es un signo sagrado, eje de su cultura. Esta cosmovisión se ha transmitido de generación en generación a través de la tradición oral, en la que la mujer ha jugado un papel determinante.

Una cultura común basada en los principios y estructuras del pensamiento maya, una filosofía, un legado de conocimientos científicos y tecnológicos, una concepción artística y estética propia, una memoria histórica colectiva propia, una organización comunitaria fundada en la solidaridad y el respeto a

sus semejantes, y una concepción de la autoridad basada en valores éticos y morales.

3) La pluralidad de las expresiones socioculturales del pueblo maya, que incluyen los Achí, Akateco, Awakateco, Chorti, Chuj, Itza, Jakalteco, Kankobal, Kaqchikel, Kiche, Mam, Poqoman, Pocomchi, Qeqchi, Sakapulteko, Sikapakense, Tectiteco, Tzutujil y Uspanteco, no han alterado la cohesión de su identidad.

4) Se reconoce la identidad del pueblo maya así como las identidades de los pueblos de cultura garífuna y xinca, dentro de la unidad de la nación guatemalteca, y el gobierno se compromete a promover ante el Congreso de la República en ese sentido.

Es conveniente señalar que se trata de definiciones con carácter jurídico, menester para su inclusión en convenios y tratados internacionales. Sin embargo, no pueden perderse de vista los aspectos históricos y sociológicos que los fundamentan. Es común definir al indio sobre la base de diferentes criterios. En *Etnocentrismo y conflictos culturales*, Cueva Camarillo¹²³ presenta una síntesis interesante: el criterio más común es el racial. Pero conforme avanzan los conocimientos en el campo de la antropología física, el concepto de 'raza' pierde correlativamente valor científico. Tanto es así, que hoy en día ningún científico que se aprecie de tal, acepta el concepto vocal de raza. Además, dicha palabra se ha llenado de un cúmulo tal de prejuicios, que su solo uso se vuelve indeseable. Planteamientos de esa naturaleza los encontramos desde los más vulgares, verdadera prostitución científica, como los de César Augusto Velarde, en *Patología indolatina*, en donde condena lo indio y lo latino proclamando un mestizaje con los pueblos de origen sajón: "pero, en Holanda, Alemania y países escandinavos, como en los Estados Unidos, hallaríamos la raza de hombres que complementando la nuestra, sería capaz de conducirnos dentro de uno o dos siglos a la formación de una raza cósmica de estirpe superior a cualquier conocida, como también en otros

123 Cueva Jaramillo, Juan, "Etnodesarrollo y conflictos culturales", *Culturas*, París, UNESCO, vol. 5, núm. 3, 1978, p. 28.

países nórdicos de Europa".¹²⁴ La versión mexicana de las bondades del mestizaje es otro ejemplo del imperio de las tesis biologicistas. Para Molina Enríquez, el mestizo era una armoniosa mezcla de supervivencia de los más aptos, una combinación de acción del blanco con la capacidad y resistencia del indio; el mestizo como símbolo étnico de la identidad nacional. La teoría racial del mestizo es retomada más tarde por José Vasconcelos y la difundió por todo el continente americano. Basando su filosofía biológica en Méndel y en manifiesta oposición a Darwin, creó la "raza cósmica" del mestizo. No cabe duda que éstos son puntos de vista racistas. Estos planteamientos aún persisten en el campo sociológico mexicano. Nos referimos particularmente a lo acontecido en el I Congreso Mexicano de Sociología (Tlaxcala, octubre 89), en la mesa sobre identidad nacional, en la cual fueron defendidos ardientemente después de una condena generalizada de los participantes.¹²⁵

En los Foros Internacionales sobre los Derechos Humanos de los pueblos Indios, celebrados en Matías Romero, Oaxaca (30 de septiembre, 1 y 2 de octubre de 1989) y Xochimilco (marzo de 1990), se concluyó que la discriminación racial y los conceptos de contenido biologicista en contra del indio, constituyen una práctica cotidiana, incluso en los organismos de carácter gubernamental dedicados a la problemática indígena.¹²⁶

Dirigentes de organizaciones indias de Centro América y Panamá, participantes en el Curso-Taller sobre "Derechos Humanos y Derechos Étnicos", Metepec, Puebla, México (Academia Mexicana de Derechos Humanos), en entrevistas fuera del cur-

¹²⁴ Velarde, César Augusto, *Patología indolatina*, Madrid, Centro Editorial de Góngora, 1933, pp. 219 y ss.

¹²⁵ Primer Congreso Nacional de Sociología (segunda época), "La sociología y la problemática nacional en la antesala del siglo XXI", sede: Universidad Autónoma de Tlaxcala, octubre de 1989 (Cuaderno de resúmenes).

¹²⁶ Participaron delegados de Estados Unidos, México, Guatemala, Honduras, Panamá, Perú y Bolivia. Véase reportaje de Concha, Miguel, "Foro Internacional: Derechos de los Pueblos Indios", *La Jornada*, México, 23 de septiembre de 1989; Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando, "Foros Internacionales sobre los Derechos Humanos de los Pueblos Indios", *Crítica Jurídica*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM y CONACYT, núm. 10, 1992, pp. 295-299.

so en torno a los criterios biológicos y a la práctica de tratamientos crueles e inhumanos que sufre el indio, denunciaron:

Desde el peón acasillado en Puebla (Tehuacán) y Chiapas hasta la venta de mujeres triquis en Oaxaca, desde el pago de 75 centavos de quetzal a las mujeres por 12 horas de trabajo al día en Guatemala hasta el canje de indígenas por animales en Honduras; la explotación del indígena en América Latina es muy similar a la esclavitud, según denuncias de la ONU y los propios indígenas.¹²⁷

A propósito de los prejuicios raciales es importante recordar que: la Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales, aprobada unánimemente y por aclamación por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), en su vigésima reunión, el 27 de noviembre de 1978, es el documento internacional más comprensivo sobre la protección de la identidad grupal. Ya con anterioridad, la UNESCO había adoptado cuatro importantes declaraciones sobre la cuestión racial, a saber: la Declaración sobre la Raza 1950, la declaración sobre la Naturaleza de la Raza y sobre las Diferencias Raciales 1951, las proposiciones sobre los Aspectos Biológicos de la Raza, 1964, y la Declaración sobre la Raza y el Prejuicio Racial 1967. Las primeras dos declaraciones se ocupan principalmente del aspecto antropológico del problema; las proposiciones de 1964 subrayan que las diferencias en los logros culturales deben ser explicadas por la historia cultural de los pueblos y no en función de diferencias congénitas; la Declaración de 1967 tuvo por propósito clarificar la génesis de las teorías y los prejuicios con base en un análisis científico.¹²⁸

También con ocasión del Congreso Internacional de Antropología, que sesionó en 1964 en Moscú, se propuso:

127 Juárez Burgos, Antonio, "Los indios hoy, casi esclavos", entrevistas a los participantes del curso-taller sobre "Derechos humanos y derechos étnicos", *supra* revista *Momento*, Puebla, segunda época, año IV, núm. 184, 3 de agosto de 1989.

128 Lerner, Natan, *Minorías y grupos en el derecho internacional. Derechos y discriminación*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1990, p. 203.

1) Todos los seres vivos pertenecen a una misma especie, llamada *Homo Sapiens*, y proceden de un mismo tronco. La cuestión de cómo y cuánto se han ido diversificando los diversos grupos humanos sigue siendo controvertible.

2) Las diferencias biológicas entre los seres humanos están determinadas por diferencias de constitución hereditaria y por la acción del medio sobre el potencial genético. La mayoría de ellas se debe a la interacción de esas dos clases de actores.

3) Los procesos realizados por el hombre en todos los órdenes parecen lograrse, desde hace muchos milenios, sobre todo, en el plano de las conquistas culturales y no en los patrimonios genéticos.¹²⁹

En cuanto a una definición de discriminación racial, el Artículo 1 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación reza:

En la presente Convención la expresión "discriminación racial" denotará toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objetivo o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural, o en cualquier otra esfera de la vida pública.¹³⁰

A juicio de Natan Lerner, la intención de los redactores del artículo fue cubrir, en el primer párrafo, toda clase de actos discriminatorios contra personas, siempre que estén basados en motivaciones de carácter racial, en el sentido amplio de

¹²⁹ Lipschutz, Alejandro, *Marx y Lenin en América Latina y los problemas indigenistas*, La Habana, Casa del Libro, 1974, p. 201. En su obra: *Perfil de Indoamérica de nuestro tiempo*, Ed. de Ciencias Sociales, Instituto Cubano del Libro. En el capítulo II trabajó "La noción, o definición, del indio en la reciente legislación en América" hasta 1972. Legislación fuertemente influenciada por los postulados del denominado indigenismo, que lo obliga a sentar como epílogo: "La definición del indio en la legislación correspondiente de los diversos países americanos, o si se quiere su discriminación, se nos presenta como un instrumento jurídico para los fines de la protección de un grupo social determinado, instrumento jurídico que nada tiene que ver con la antropología física", p. 67.

¹³⁰ Lerner, *op. cit.*, p. 72.

este término. Durante los debates sobre el artículo se puso de manifiesto que "si bien, como lo ha demostrado la UNESCO, no hay algo que pueda llamarse raza, el término 'raza' deberá, no obstante, utilizarse en la Convención".¹³¹

En términos de arqueología, conocemos la afirmación de que la población americana procede principalmente de cazadores nómadas venidos de Asia a través del estrecho de Behring en olas migratorias sucesivas, en una época anterior a cuarenta milenios. Desde luego debemos aceptar otras migraciones posteriores de variado origen.¹³² En un comienzo, estos cazadores nómadas asiáticos podrían ser identificados fácilmente por sus características somáticas: forma de los ojos, la coloración cobrizo-clara, la llamada mancha "mongólica" en la región lumbar y ciertas constantes hematológicas como son el factor Diego y la predominancia del grupo sanguíneo "o".

Para el criterio social, el indígena boliviano, peruano, guatemalteco o mexicano, que viste a la europea, habla español, maneja valores culturales occidentales, posee bienes y tiene a su servicio indios, ya no es considerado como indio. El criterio social del indígena es más bien el de aquel individuo que está de hecho llamado a desempeñar las funciones consideradas como menos prestigiosas y que son las peores remuneradas dentro de la sociedad. Subyace también la idea de ruralidad. Baste citar sobre esto último, las propuestas de la antropología cultural norteamericana, en especial los trabajos de Redfield y Adams.¹³³

Otro criterio es definir a los indios por la lengua, criterio que se ha utilizado preferentemente en los censos, por su facilidad de identificación. Se considera actualmente como un simple indicador, al igual que la indumentaria.¹³⁴

Es conveniente recordar también que frente al proceso discriminatorio y etnocida, los pueblos indios se ven obligados a renunciar y/o ocultar su lengua.

131 *Idem*, p. 73.

132 Cueva Jaramillo, *op. cit.*, p. 27.

133 *Op. cit.*, p. 28.

134 Valdez, Luz María, *El perfil demográfico de los indios mexicanos*, México, Siglo XXI, 1988.

El Congreso Indigenista celebrado en Cuzco-Perú (1948) preparó una definición del indio en la que se subraya el criterio de autoidentificación: "el indio es el descendiente de los pueblos y naciones precolombinas que tienen la misma conciencia social de su condición humana, asimismo considerada por propios y extraños, en su sistema de trabajo, en su lengua y en su tradición, aunque éstas hayan sufrido modificaciones por contactos extraños."¹³⁵

Sin embargo, la categoría indio denota, como afirma Bonfil Batalla, una relación colonial.¹³⁶ Surge a partir de la invasión española y persiste bajo el colonialismo interno. En la denominada construcción del "Estado nacional", bajo la concepción liberal decimonónica, se excluyó a las etnias y culturas indígenas en el proyecto nacional. Su ideario ladino no aceptó el carácter plurinacional y pluriétnico que le corresponde. En ese sentido, las políticas indigenistas se han caracterizado por proponer desde la "civilización" del indio por medio del mestizaje, en la concepción positivista, hasta los programas funcionalistas de aculturación y/o ladinización, en el recetario de la antropología cultural. Más recientemente su destrucción, vía la coerción y la violencia *manu militari* y la penetración y destrucción culturales por intermedio de la política del capital transnacional (que incluye a la población no india), y también el acoso de sectas evangélicas-fundamentalistas, que constituyen la punta de la lanza de los grupos de poder del nuevo-conservadurismo norteamericano.¹³⁷

Una de las tareas de la antropología deberá ser, de manera inequívoca como sugiere Manuela Carneiro de Cunha, estable-

¹³⁵ Comité organizador del IV Congreso Indigenista Interamericano, *Actas finales de los tres primeros Congresos Indigenistas*, Guatemala, Publicaciones del Comité Organizador, mayo 1959, p. 86.

¹³⁶ Bonfil Batalla, Guillermo, "El Concepto del indio en América: Una categoría de la situación colonial", *Anales de Antropología*, México, 1972, vol. IX.

¹³⁷ Para la cuestión colonial y el indio en Guatemala son interesantes los aportes de Martínez Peláez, Severo, *La patria del criollo*, Costa Rica, Educa, 1973; Saint Lu, André, *Condición colonial y conciencia criolla en Guatemala, 1524-1821*, Universidad de San Carlos, 1978; Zavala, Silvio, *Contribución a la historia de las instituciones coloniales en Guatemala*, Universidad de San Carlos, 1967.

cer la condición indígena de estos grupos, a través de una demostración de que la identidad no se determina por contenidos biológicos ni tampoco culturales fijos, sino que la cultura y el fenotipo varían entre los indios como entre nosotros y que lo fundamental es la autoidentificación y la conciencia de una continuidad histórica con el pasado precolombino. Lo anterior va encaminado a evitar las trampas legales que vienen usando nuestros estados etnocráticos para negarles la propia condición de indios a los indios.

3. El término 'pueblo'

La noción semántica. Para la antropología, el término 'pueblo' tiene varios sentidos y significados. Lo mismo puede representar a un colectivo de hombres con un mismo origen racial, una misma lengua, similares costumbres y formas de vida y una mayor o menor conciencia de pertenencia, que referirse a una comunidad práctica y exclusivamente por una misma administración estatal. De igual modo, bajo el término 'pueblo', lo mismo se entiende a aquella parte de la población de una comunidad que, por razones económicas y culturales, muestra un estilo y una forma de vida de élite "citadina", que las capas más bajas de esa misma comunidad. En general se trata de un concepto raramente definido de difícil delimitación en la antropología. A lo que hay que agregar que por razones ideológicas e históricas, hasta esta época (los años setenta) había la costumbre de referirse a las sociedades no occidentales con el término tribu, o simplemente con el artículo en plural 'los' como, por ejemplo, los nuer, los incas, etcétera. Subyace aquí la misma significación que cuando utilizan el término 'etnia' al referirse a las comunidades europeas.¹³⁸

Las enciclopedias y diccionarios jurídicos le dan diversas acepciones. Una de ellas es equivalente a localidad, o sea a ciudad, villa o lugar; y también número de personas que com-

¹³⁸ Azcona, Jesús, *Etnia y nacionalismo vasco*, España, *Anthropos*, 1984, p. 11; consultar Droz, Jacques, *Le Romantisme, Politique en Allemagne*, París, Collin, 1963.

ponen un pueblo, provincia, nación etcétera, o bien conjunto de personas de un lugar, región o país. Pero la palabra 'pueblo' contiene gramaticalmente otra acepción, que es la de "gente común y humilde de una población". Pero frente al derecho público, tal acepción de la voz 'pueblo' no tiene ninguna validez, ya que se "dice" que ante la ley todas las personas son iguales y sobre ellas recaen los mismos derechos y las mismas obligaciones, tanto en el orden público como en el orden civil.

Para los juristas, políticamente, el término 'pueblo' tiene mucha importancia si se interpreta como el conjunto de todas las personas que integran un país; desde este punto de vista, ese concepto se encuentra vinculado con el significado jurídico de la soberanía popular, es decir: a quién corresponde la titularidad de esa soberanía. Seguramente, por eso, constituyó un punto central del debate que sobre el término se efectuó en la OIT sobre el Convenio Revisor del 107.

Los juristas, en especial los internacionalistas, han tenido reserva sobre el término, pues sostienen que la democracia en sentido moderno de la palabra, debe ser definida no como venía definida por los antiguos, el "poder del pueblo", sino como el poder de los individuos tomados uno a uno, de todos los individuos que componen a una sociedad regida por algunas reglas esenciales entre las que está aquella fundamental que atribuye a cada uno, a la vez que a los demás, el derecho a participar libremente en la toma de decisiones colectivas, o bien de las decisiones vinculantes para toda la sociedad. Parte este criterio seguramente de una concepción individualista de la sociedad: "Así, la democracia moderna reposa sobre la soberanía no del pueblo, sino de los ciudadanos".

Después de la Segunda Guerra Mundial, para algunos 'pueblo' es una abstracción que ha sido usada a menudo para cubrir una realidad muy diversa. Se ha dicho que después del nazismo, la palabra *Volk* se ha convertido en impronunciable. Recuérdese que el órgano oficial del régimen fascista se llamaba: *El pueblo de Italia*; sin embargo, en la actualidad, la connotación política desde la perspectiva de las reivindicaciones de los pueblos indios es ajena a esa tradición.

La perspectiva sociológica. Desde una perspectiva sociológica, Agustín Cueva, en su esbozo sobre la concepción marxista de las clases sociales, estima que: en el materialismo histórico el concepto de 'pueblo' se refiere al conjunto de clases y capas subordinadas que, por el mismo hecho de serlo, poseen fundamentalmente intereses en común, constituyendo, por tanto, los protagonistas de lo que podríamos denominar el bloque popular. Entre nosotros, latinoamericanos, este bloque incluye por regla general al proletariado, el campesinado, la pequeña burguesía, las capas medias y el subproletariado. Ahora bien, todo el problema reside en que las categorías de 'pueblo' y 'popular' no pueden suplantar teórica ni políticamente a las clases sociales, en ningún nivel, so pena de franquear la frontera que separa el marxismo del populismo y de ciertas concepciones "eurodemócratas" y afines.¹³⁹

Los planteamientos de Cueva se fundamentan en argumentos tomados de Marx (*El 18 brumario*), Rosa Luxemburgo (*La cuestión nacional y la autonomía*) y Lenin (*Dos tácticas de la socialdemocracia en la revolución democrática*).

Sin mayor explicación, indica que con la categoría 'pueblo' ocurre prácticamente lo mismo que con el concepto de sociedad civil: utilizados sin referencia a una estructura de clase y muchas veces para soslayar a ésta, constituyen una buena "puerta falsa" que permite alejarse discretamente del marxismo.

Con estos antecedentes, veamos cómo se viene trabajando el término en el derecho internacional. La aceptación del término responde más a la búsqueda de un concepto con un carácter más técnico que sociológico, que empieza a reconocer con temor una aproximación sociológica más rica, en beneficio de la "autodeterminación de los pueblos", a partir del proceso de descolonización después de la Segunda Guerra Mundial y de los procesos "autonómicos" que viene gestando el movimiento indígena, cuyas propuestas se anuncian en el Convenio número 169 de OIT y en las consideraciones preambu-

139 Cueva, Agustín, *La teoría marxista. Categorías de base y problemas actuales*, Ecuador, Planeta, 1987, pp. 28 y 29.

lares y articulado de la propuesta de la Declaración en favor de los pueblos indígenas en las Naciones Unidas.

El debate en las Naciones Unidas. De las discusiones realizadas en el seno de la ONU se han planteado algunos elementos para su construcción:

La Carta y los demás instrumentos de las Naciones Unidas utilizan el término 'pueblos'. Ahora bien, si se exceptúa la explicación de ese término, que figura en la memoria elaborada por la Secretaría de la Conferencia de San Francisco, se puede comprobar que no existe una definición admitida de la palabra 'pueblo' ni una manera de definirla con exactitud. La Carta proporciona escasa ayuda sobre este punto porque no contiene detalles ni explicaciones acerca del término 'pueblos'. No existe ningún texto ni definición reconocida que permita determinar qué es un 'pueblo'.

Los diversos órganos de las Naciones Unidas, al examinar la cuestión de la definición del término 'pueblo', expresaron las opiniones más diversas. Según una opinión, al atribuir la calificación de 'pueblo' no cabe establecer ninguna distinción basada en el hecho de que ciertos pueblos se encuentran sometidos a la soberanía de otro país, o viven en un continente determinado, o disponen de territorios independientes o viven en territorios de un Estado soberano.

Según otra opinión, habría que comprender en la palabra 'pueblo' todos aquellos que pueden ejercer su derecho a la libre determinación, que ocupan un territorio homogéneo y cuyos miembros están unidos por vínculos étnicos o de otro tipo.

Se formuló también la opinión de que la palabra 'pueblo' debería designar a grupos nacionales importantes y homogéneos y que el derecho a la libre determinación sólo debía reconocerse a los pueblos que lo reclaman con pleno conocimiento de causa, y que los pueblos políticamente atrasados debían ser colocados bajo la protección de un régimen internacional de administración fiduciaria. Por supuesto que a estas alturas tal punto de vista ha quedado descartado.

Para otros, el principio de la libre determinación debe concedérsele a los pueblos que ocupan una región geográfica que,

de no existir un dominio externo, hubieran constituido un estado independiente. Se ha opinado también que los únicos beneficiarios de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos serían aquellos pueblos sometidos a dominio colonial o extranjero.¹⁴⁰

Como vemos, los debates que se han dado en las Naciones Unidas, parten de la definición de 'pueblo' para discutir el otorgamiento del principio de la libre determinación. Para el caso de los debates en la OIT, sí hay una clara connotación.

En las discusiones sobre el Convenio 169 se aceptó, finalmente que en el convenio revisado (107) se debería sustituir la expresión 'poblaciones' por 'pueblos', con el fin de reflejar la terminología utilizada en otras organizaciones internacionales y por estos propios grupos. De las respuestas gubernamentales 32 fueron afirmativas: Argelia, Argentina, Benin, Bulgaria, Colombia, Cuba, Dinamarca, Egipto, Estados Unidos, Finlandia, Gabón, Honduras, Madagascar, México, Nicaragua, Nigeria, Noruega, Nueva Zelanda, Perú, Portugal, Sierra Leona, Suriname. RSS de Ucrania, Uganda, URSS y Zambia; negativas fueron las de Canadá y Ecuador; y otras respuestas: (4), Arabia Saudita, Australia, Bolivia y Suecia.

Como se ve, la inmensa mayoría de las respuestas fueron afirmativas. En las escasas respuestas negativas recibidas, se expresa la preocupación de que la palabra 'pueblo' tiene una connotación política que está fuera de lugar en un convenio de la OIT, y suscita la cuestión de la autodeterminación política. También se manifiesta que el vocablo 'pueblo' carece de un claro significado. Pese a estas consideraciones, parece que se dio un acuerdo general en el sentido de que el término 'pueblos' refleja mejor la identidad característica a la que debería aspirar un convenio revisado con el fin de reconocer a estos grupos de población. Se ha señalado, por otra parte, que el término 'pueblos' se utiliza algunas veces en las leyes nacionales referentes a dichos grupos. Es significativo precisar también los motivos que figuran detalladamente en la respues-

¹⁴⁰ Cfr. Stavenhagen, Rodolfo, *Las minorías culturales y los derechos humanos*, El Colegio de México, 1983.

ta del IPWG (grupo de trabajo de los pueblos indígenas) del Canadá y que fueron debatidos. Se insistió en ellos que el empleo de dicho término es esencialmente necesario para consolidar el reconocimiento del derecho de esos grupos a su identidad y como prueba esencial de un cambio de orientación hacia un mayor respeto por sus culturas y modalidades de vida.

Es importante destacar que el tratamiento sobre el término 'pueblos indígenas', para el caso de la OIT, es francamente excepcional, ya que ni la Declaración Universal de los Derechos Humanos, ni los Pactos, ni la Convención sobre la Discriminación Racial se refieren específicamente a las poblaciones indígenas.

En lo que atañe a las implicaciones que en el derecho internacional tiene la utilización de ese término, cabe observar en particular que el artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, estipulan que: "Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación". Sin embargo, el significado de 'pueblo' está evolucionando en el derecho internacional, especialmente en lo que se refiere al derecho de libre determinación; y el significado de "libre determinación" es también un concepto en evolución, en lo que se refiere tanto a contenido como a beneficiarios: Los organismos beligerantes de las Naciones Unidas no han tomado ninguna decisión acerca de si el derecho de libre determinación rige para los pueblos indígenas y tribales ni, en caso afirmativo, en qué medida o en qué circunstancias. Cae claramente fuera del mandato de OIT asignar un significado a dichos términos hasta que tales cuestiones hayan sido dilucidadas en esferas más apropiadas del sistema de las Naciones Unidas, donde precisamente tienen lugar ahora deliberaciones de esta índole.

Para la OIT en un proceso de revisión debe procurarse como política no adoptar ningún lenguaje susceptible de limitar en absoluto estas deliberaciones. Sería contrario a la intención y al espíritu de un proceso de revisión adoptar una terminología que implicara una norma inferior a la ya reconocida, o que pudiera ir contra las tendencias más recientes. En el derecho

internacional, a propósito, tenemos el principio de la *capitis diminutio* y con base en ese principio no se puede absolver de obligaciones, y mucho menos restringir el ejercicio de determinados derechos aún en forma temporal.

Es importante saber que en otros organismos de las Naciones Unidas se observa ya una tendencia a utilizar el término 'pueblos', si bien hasta ahora no se ha establecido ninguna terminología común uniforme. Un ejemplo reciente lo constituye su creciente empleo en la documentación y en los organismos deliberantes de las Naciones Unidas.

La UNESCO y el Banco Mundial utilizan este término en su documentación —si bien de forma inconsecuente—, así como el Instituto Indigenista Interamericano. Conforme al derecho positivo internacional, el artículo 10 de la Carta de las Naciones Unidas y el artículo 1 de ambos pactos de Derechos Humanos, proclaman el derecho de los pueblos a la libre determinación o autodeterminación, pero la noción de pueblo no fue elaborada. Las naciones del Tercer Mundo propusieron, en su momento, la doctrina llamada del "agua salada", o del "agua azul", confiriendo el derecho a la autodeterminación sólo a los territorios colonizados por invasores venidos de allende el océano; y éste es el espíritu que impregna las resoluciones y declaraciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

La Oficina de la OIT, en cuanto al término 'pueblo', estima que las preocupaciones expresadas pueden quedar satisfechas estipulando inequívocamente que la utilización del término 'pueblos' no implica más derechos que los previstos en el Convenio revisado y que no afecta el significado que se le confiere en otros instrumentos internacionales.

La cuestión de una definición del término 'pueblo', más allá de las discusiones realizadas en el marco de la OIT, es sumamente importante, ya que puede influir sobre las medidas que se han de tomar en particular sobre el ejercicio de la libre determinación y, por supuesto, de los procesos autonómicos. En todo caso, en el derecho internacional nos encontramos con conceptos que vienen evolucionando muy rápidamente.

En el estado actual sólo podemos entender el alcance de la definición de 'pueblos' en el seno de las Naciones Unidas, sobre la base de cuatro puntos que están siendo revisados:

a) El término 'pueblo' designa una entidad social que posee una identidad evidente y de características propias;

b) Implica una relación con un territorio, incluso si el pueblo de que se trata ha sido injustamente expulsado de él y reemplazado artificialmente por otra población;

c) El pueblo se confunde con las minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, cuya existencia y derecho se reconoce en el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

d) La noción política-étnica desde la perspectiva étnica; definiciones tomadas del informe del experto Aurelien Cristescu, en su calidad de relator especial (ONU) del estudio sobre "El derecho a la autodeterminación, desarrollo histórico y actual sobre la base de los instrumentos de Naciones Unidas".

Para el IX Congreso Indigenista celebrado en Santa Fe, Estados Unidos, único en que se han tratado los derechos humanos de los pueblos indígenas, Guillermo Bonfil Batalla, en su calidad de experto, hizo las siguientes consideraciones (resumimos): sobre 'grupo étnico' y 'pueblo'. El primero tiene a su juicio, sin duda, sabor académico y no político que es donde se debe ubicar; su sustitución ayudaría a desenmarañar un poco el problema. 'Nación' no es un término equivalente, ya que implica una organización política-estatal de la que precisamente carecen los grupos étnicos indígenas. De hecho, para algunos autores la etnia (o grupos étnicos) es una nación sin Estado. Bonfil aboga, finalmente, por el término 'pueblo', fundamentando su respuesta en los siguientes puntos:

a) ¿No son pueblos los tzotziles, los siux, los aymaras? El término tiene ventajas evidentes. Por ejemplo permite colocar en el mismo plano conceptual a los seris y a los anglo-norteamericanos, independientemente de las diferencias económicas, demográficas, ideológicas y, en fin, culturales; uno y otro son pueblos.

b) Se elimina ese matiz opacante que de alguna manera hace pensar al grupo étnico como si ocupara un escalón inferior en la trayectoria de la evolución universal.

c) El calificativo fue pensando siempre desde dentro y para los otros (viejos resabios de la antropología al servicio del colonialismo); 'pueblo', en cambio, sí somos todos.

d) Otro punto a favor: a los pueblos se les reconoce un conjunto de derecho oficial tanto a nivel internacional, como en el lenguaje cotidiano. Los derechos de los pueblos.

e) Los pueblos adquirieron el derecho a tener derecho sobre los grupos étnicos, en cambio la polémica continúa y se abigarró. De grupo étnico se pasa a 'minoría' sin más. Y las minorías, y el término lo dice, tienen, si acaso, derechos limitados, menores también.

f) 'Pueblo', dentro de la ambigüedad y su aparente neutralidad, es un término que contiene una carga política de gran potencia, a diferencia del blandengue y pedante "grupo étnico".¹⁴¹ El movimiento indio continental rescata para sí los planteamientos de Bonfil Batalla.

En la conceptualización jurídica marxista y en el derecho positivo de los países socialistas se consideró que se trataba "de una nueva comunidad histórica humana, sobre la base del acercamiento de todas las clases y capas sociales, la igualdad jurídica efectiva de todas las naciones y etnias y su colaboración fraternal, cuya efectivización se viene planteando".¹⁴²

A la fecha, las organizaciones indígenas siguen reivindicando el término 'pueblos' pues consideran que este concepto refleja convenientemente la realidad de los grupos humanos con identidad propia, en tanto se rechaza el empleo del término 'poblaciones', por denotar sólo una mera agrupación de per-

141 Bonfil Batalla, Guillermo, "Los pueblos indios, sus culturas y políticas culturales", Ponencia al IX Congreso Indigenista Interamericano, 28 de octubre a 1 de noviembre de 1985 Santa Fe, Nuevo México, Estados Unidos; véase *Anuario Indigenista*, diciembre de 1985, pp. 138 y ss. Sobre la discusión de los términos 'pueblos', 'poblaciones', 'tierras', 'territorios' en las Naciones Unidas véase Hernández Pulido, J. R., "Revisión del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales", *Anuario Indigenista*, México, Instituto Interamericano Indigenista, 1988, pp. 99-108; Documentalmente, OIT, *Informes de las reuniones de expertos sobre la revisión del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales*, 1957 (núm. 107).

142 Academia de Ciencias de Moscú, *Diccionario Político*, Progreso, 1980, p. 367.

sonas. Por eso su insistencia en que el Convenio 169 sea ratificado ampliamente.

Esta toma de posición se viene formulando desde la reunión de expertos, en las Naciones Unidas en septiembre de 1986, y ha sido reiterada a lo largo de estos años, incluso en la reciente reunión de Viena (julio 93). Se ha insistido en "la importancia vital de esta terminología [que] refleja su idea de quiénes eran ellos y cómo la utilización del término poblaciones [...] es degradante".

El Comité de expertos indígenas y no indígenas auspiciado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, con sede en San José de Costa Rica, al analizar la cuestión en la reunión celebrada en la Ciudad de Guatemala, en marzo de 1994, consideró que para avanzar en el establecimiento de una nueva forma de relación entre los estados y los pueblos que los forman, y particularmente entre los estados de América y los pueblos indígenas, es necesario replantear algunos conceptos, entre otros el de 'pueblo' y el de 'pueblo indígena' y aclarar lo que se entiende por territorio indígena y sus consecuencias.

Un pueblo es, para esta Comisión del IIDH, una colectividad cohesionada por un conjunto de factores: ocupar un territorio definido, hablar una lengua común, compartir una cultura, una historia y unas aspiraciones factores que los diferencian de otros pueblos y que han hecho posible que desarrollen instituciones sociales particulares y formas de organización relativamente autónomas.

Un pueblo indígena es aquel que, además de presentar los rasgos antes indicados o algunos de ellos, es originario de la región que habita y ha quedado incluido en la institucionalidad de otra sociedad, dominante, que ocupa su medio original. Un pueblo indígena se define como tal en la relación con una sociedad que no es originaria y que no logra serlo, y por la conciencia que desarrollan sus miembros ante esta situación.

Este grupo estima que la condición colonial que define a los pueblos indígenas americanos ha sido prolongada. Las modificaciones y los niveles de integración que se han desarrollado en tanto tiempo son complejos y la situación actual es sumamente diversa y está profundamente marcada por la de-

sigualdad. La ocupación europea en América truncó un proceso que probablemente tenía un destino muy diferente del que conocemos, pero no consiguió instalar plenamente otro. La aparición de los estados americanos se dio sin que se hubieran constituido las naciones correspondientes y el desarrollo de más de un siglo y medio de vida republicana no ha consolidado estas sociedades. Se trata de estados unitarios, superpuestos a formaciones sociales plurales, entre las cuales destacan, por distintos y persistentes, los pueblos indígenas.

Este resultado histórico no puede inducirnos, sostiene la Comisión, a negar los derechos inherentes a la libre determinación, como el de decidir libremente su condición política y determinar su propio desarrollo económico, social y cultural; ni a soslayar la obligación del Estado de respetar y hacer posible el ejercicio de estos derechos.

A partir de las experiencias de la movilización suscitada por la pretendida celebración del V Centenario del llamado "Descubrimiento de América" y particularmente en la Campaña Continental de 500 años de resistencia indígena, negra y popular, que surgieron en el encuentro de Managua del 17 al 22 de octubre de 1993, y que representó por su enorme potencialidad el "acontecimiento político cultural más significativo de los últimos años en tanto que anunció el nacimiento de un nuevo sujeto histórico, de un bloque social popular y continental y en donde de acuerdo con las experiencia de Giulio Girardi, miembro del Tribunal Permanente de los Pueblos dio un nuevo significado político al término 'pueblo' y 'popular' que es muy importante reseñar, veamos:

1) Los indígenas reivindican para sus colectividades el título de 'pueblo' que las califica también a nivel internacional como sujetos de derecho. Rechazan los conceptos de 'etnia' y 'raza', que suelen designar los antropólogos y que los reduce (así lo perciben ellos) a objeto de observación y de estudio. Pueblo es por tanto, en su lenguaje, una colectividad de personas, unidas conscientemente por una comunidad de origen, de historia, de tradiciones, de cultura, de religión, que se afirma como sujeto de derechos culturales, políticos, y económicos, resaltando en primer lugar el derecho a la autodeterminación.

2) La designación del movimiento como "popular" introduce otro concepto de pueblo, entendido como "conjunto de los grupos sociales oprimidos de una determinada región o Estado, movilizados y unificados por un proyecto de liberación". Del pueblo así definido forman parte, por ejemplo: campesinos, obreros, trabajadores informales, maestros, profesionales, desempleados, mujeres, estudiantes, minusválidos, etcétera. También forman parte de él indígenas y negros, pero no como tales, sino por cuanto pertenecen a algunas de las categorías que hemos señalado y donde, por lo general, la mayoría está constituida por blancos y mestizos. Y es para permitir una lucha inspirada en sus problemas específicos porque los indígenas han reivindicado y creado organizaciones distintas, pero vinculadas con los otros movimientos populares.

3) El movimiento continental indígena, negro y popular habla a menudo de "unidad popular", incluyendo en ella también a los indígenas y a los negros organizados como tales. Aquí, por tanto, 'pueblo' significa más genéricamente el conjunto de sectores sociales subalternos de un determinado país, particularmente de los indígenas y negros organizados como tales, unificados por un proyecto común de liberación.

4) El movimiento continental indígena, negro y popular designa como uno de los principales frentes de lucha el de la ecología, estrechamente vinculado al frente económico. Ahora la naturaleza, de la que asume la defensa, no es sólo un medio de subsistencia para explotar racionalmente un ambiente de vida sino que es parte integrante de la realidad humana, del sujeto popular y de sus derechos. El pueblo descubre y reivindica así una nueva dimensión de su vida y de su afectividad, la que justamente lo vincula a la madre tierra y al padre sol. Se puede definir, por tanto, como "el bloque de grupos sociales oprimidos, unificados por un proyecto de liberación y percibidos en su vínculo orgánico con la naturaleza".

5) El movimiento indígena, negro y popular tiene carácter continental. Por tanto, el 'pueblo' que él constituye es el bloque continental de los grupos sociales oprimidos, unificados por un proyecto de liberación.

6) El movimiento remite además a la unidad de todos los oprimidos del sur, vinculados con un proyecto de liberación.

7) Este bloque remite a la unidad planetaria de los oprimidos, que incluye también a los grupos subalternos del norte, en la medida que ellos lograran movilizarse alrededor de un proyecto común de liberación. 'Pueblo', en este sentido debe entenderse como el bloque planetario de los oprimidos, contrapuesto una vez más al bloque imperial del norte.

Un tópico vinculado al anterior y que sigue en discusión es el de 'tierras'. Así, el empleo del término 'territorios' se ha preferido, ya que cubre mejor los diferentes elementos que los pueblos indios consideran vitales; esto es, no sólo la tierra, sino también las aguas, los hielos perpetuos, las aguas territoriales e incluso los recursos del subsuelo. Quienes se oponen al uso del término 'territorios' invocan razones inspiradas en sus principios constitucionales decimonónicos, su legislación administrativa y civil, o que conllevaría, según ellos, un reconocimiento de derechos exclusivos a un sector de la población.

A partir del Convenio 169, en el capítulo sobre tierras se reconoce la relación especial que tienen los indígenas con las tierras y territorios que ocupan o utilizan de alguna manera y, en particular, los aspectos colectivos de esa relación. Se reconoce el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, se deberían tomar medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados en utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades étnicas y de subsistencia. El Convenio también afirma los derechos de estos pueblos a los recursos naturales existentes en sus tierras, que deberán protegerse especialmente, comprendido el derecho a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos. El Convenio estipula que los pueblos indígenas y tribales no deben ser trasladados de las tierras o territorios que ocupan. Cuando excepcionalmente el traslado y la reubicación de esos pueblos se consideren necesarios, sólo deberán efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa. Siempre que sea posible, estos

pueblos deberán tener el derecho de regresar a sus tierras tradicionales en cuanto dejen de existir las causas que motivaron su traslado y reubicación. Deberán preverse sanciones apropiadas contra toda intrusión no autorizada a sus tierras.

En conclusión: la utilización del término 'pueblos' por el movimiento indígena continental responde a la idea reclamada que no son 'poblaciones', sino pueblos con identidad y organización propia y constituye un punto básico en la nueva relación que demandan los pueblos indígenas con el estado nacional.

Naturalmente que los planteamientos de los pueblos indígenas van a tono con los avances del derecho internacional público moderno, que modificó la concepción tradicional que solía definirse como aquel derecho que regulaba las relaciones interestatales. De acuerdo con la definición tradicional, sólo los Estados eran sujetos de derecho, de modo que solamente ellos podían ser titulares de los derechos y obligaciones establecidos en el orden jurídico internacional. Los beneficios u obligaciones reconocidos o impuestos a otras instituciones o individuos eran considerados como meramente "derivativos", ya que eran adquiridos en virtud de la relación o dependencia que tuvieran con el estado respectivo, único sujeto válido. La definición moderna no se circunscribe exclusivamente a las relaciones entre Estados, su alcance es mucho más amplio, pudiendo definirse con mayor exactitud como derechos que se ocupan de "la conducta de los estados y los organismos internacionales y de sus relaciones entre sí, así como de algunas de sus relaciones con las personas naturales o jurídicas. Así tenemos ahora los denominados sujetos modernos que en la actualidad son titulares de derechos y obligaciones en las organizaciones intergubernamentales, como así también los individuos y grupos colectivos, aunque en forma mucho más limitada".¹⁴³

¹⁴³ Sobre el particular consultar: Buergenthal, Thomas *et al.*, *Manual de derecho internacional público*, México, FCE, 1994; *American Law Institute. Restatement of the Foreign Relations Law of the United States (Third) (Restatement Revised)* artículo 101, 1987; Cassin, René, *L'homme, Sujet de Droit International et la Pro-*

Es fundamental insistir en que, conforme al Convenio 169, los gobiernos deberán asumir, con la participación de los pueblos interesados, la responsabilidad de desarrollar acciones para proteger los derechos de estos pueblos y garantizar el respeto a su integridad y que deberán adoptarse medidas especiales para salvaguardar las personas, las instituciones, sus bienes, su trabajo, su cultura y medio ambiente. Los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculo o discriminación. No deberá utilizarse ninguna forma de fuerza o coacción que viole estos derechos y libertades, y al aplicar el Convenio los gobiernos deberán consultar a los pueblos interesados cada vez que prevean medidas susceptibles de afectarles directamente; y establecer los medios a través de los cuales puedan participar libremente en la adopción de decisiones en instituciones electivas y otros organismos. Estos pueblos también deberán tener el derecho a decidir sus propias prioridades, en lo que atañe al proceso de desarrollo, cuando éste afecte sus vidas, creencias, instituciones, bienestar espiritual y las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera. Asimismo, se reiteró el derecho de controlar, en lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de derecho nacional y regional, susceptibles de afectarles directamente.

4. El término 'minorías'

Sobre el término 'minoría', a nivel de la ONU, es clásico el "Estudio sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías étnicas, religiosas y lingüísticas", del relator especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Pro-

tection des droits de l'Homme Dans la Société Universellé, París, Mélanges, George, Scelle, 1950; Barberis, Julio, *Los sujetos de derecho internacional actual*, Madrid, Tecnos, 1984; Gómez Robledo, Antonio, "Le Jus Cogens", *Recueil des Cours*, Academie de Droit International, 1981, t. III.

tección de Minorías, Francesco Capotorti,¹⁴⁴ que nos sirve de importante referencia para la cuestión.

En los debates especializados en las Naciones Unidas surgieron dos tipos de criterios: objetivos y subjetivos.

El criterio objetivo insiste en la existencia, en el seno de la población de un Estado, de grupos de población distintos que poseen características étnicas, religiosas o lingüísticas estables, que difieren netamente del resto de la población. Un segundo criterio objetivo, consiste en la posición no dominante de los grupos de referencia frente al resto de la población. Los grupos minoritarios dominantes no tienen que ser protegidos; por el contrario, vulneran a veces muy gravemente este principio de respeto de la voluntad de la mayoría, que es corolario del derecho de los pueblos a disponer de su propio destino. El último criterio objetivo se refiere al estatuto jurídico de los miembros de los grupos mencionados en relación con el Estado de residencia. Generalmente se reconoce que deben ser súbditos de dicho Estado.

En cuanto al criterio subjetivo, ha sido definido como el deseo manifiesto por los miembros de los grupos de referencia de conservar sus propias características. Si se trata de establecer formalmente la existencia de tal voluntad, antes de aplicar el artículo 27, cabría tener presente que todo estado que deseara eludir esa norma, debe justificar su negativa, alegando que los propios grupos no tienen el propósito de conservar su individualidad.

La relatoría resolvió, finalmente, que la definición propuesta tiene un objetivo limitado. Su formulación se ajusta a la aplicación del artículo 27 del Pacto. En ese contexto concreto el término 'minoría' puede interpretarse en el sentido de designar a:

Un grupo numéricamente inferior al resto de la población de un estado, en situación no dominante, cuyos miembros, súbditos del Estado, poseen desde el punto de vista étnico, religioso o lingüístico una característica que difiere de las del resto de la población y

¹⁴⁴ Documentos E/CN. 4./SUB: 2./384/Rev. 1. Clasificación para su adquisición S. 78. XIV. 1. Naciones Unidas, Nueva York.

manifiesta incluso de modo implícito un sentimiento de solidaridad con objeto de conservar su cultura, sus tradiciones, su religión o su idioma.

El informe recomienda la consignación constitucional de los derechos de las minorías. Como principio rector debe tenerse en cuenta que no debe colocarse a ningún individuo en situación de grupo étnico, religioso o lingüístico, sobre todo en cualquier país multiétnico, multirreligioso y plurilingüe; además, deben aplicarse estrictamente los principios de igualdad política y espiritual de los estados interesados y lograr la comprensión y el establecimiento de relaciones armoniosas entre los diversos componentes de la sociedad.

Se insiste en que la conservación de la identidad cultural es de especial importancia para su supervivencia. El derecho a desarrollar su propia cultura no sólo deben reconocerse en las constituciones y leyes, sino que también deben tomarse medidas para la aplicación de este derecho.

El Profesor Natan Lerner explicó en la reunión del Comité Internacional de Sociología del Derecho, celebrada en Oñate, España, en julio de 1993 que, en vista de las dificultades para coincidir en una definición, y también por las connotaciones históricas negativas del término, se sugirió descartar la palabra 'minorías'. Una de las propuestas sometidas aconsejó utilizar en su reemplazo la expresión "grupos nacionales, étnicos, religiosos, culturales, lingüísticos y tribales". Esta propuesta fue hecha en el Seminario celebrado en 1974, en Ohrid, Yugoslavia, sobre la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las minorías étnicas y otras. Pero inclusive esta detallada descripción excluiría categorías tales como los trabajadores migrantes y las poblaciones indígenas, a menos que estas últimas sean consideradas como "grupos tribales". Esto, por supuesto, se relaciona, a juicio de profesor Lerner, con la complicada cuestión de quién decide cuándo estamos frente a una minoría y cuándo no. El abandono del término 'minoría' es más que una conveniencia semántica. Es preciso tener en cuenta, tanto la dificultad de llegar a una definición como las objeciones políticas que conlleva. También existen consideraciones básicas

respecto de la naturaleza del estado moderno y su estructura interna y las formas novedosas de cooperación y organización internacionales que desempeñan un papel creciente. La influencia de lo que se ha dado en llamar etnicismo, en un sentido lato; el papel del regionalismo; y la aceptación cada vez mayor de la legitimidad de la conciencia grupal y del derecho implícito a ser diferentes y no ser obligados a asimilarse. Todo esto requiere, sugirió Lerner, no sólo un cambio de terminología, sino también un enfoque totalmente diferente.

Por su parte, las organizaciones indígenas no gubernamentales favorecen la exclusión de esta terminología. Para el caso guatemalteco, además, estiman que demográfica y sociológicamente constituyen mayoría y recuperan la propuesta originalmente formulada por los pueblos indios de Estados Unidos y Canadá de "pueblos originarios de América". Recuérdese que David Ahenakew, Jefe Nacional de la Asamblea de las Primeras Naciones del Canadá sostuvo que los indios del Canadá son naciones, y que no pueden aplicárseles la definición de 'comunidad', 'grupo' o 'minoría'.

La Comisión de Derechos Humanos de Guatemala (no gubernamental) considera, en cuanto a los términos mayoría/minoría, que:

al hablar de los derechos del pueblo indígena, hablamos de los hombres y mujeres reales que lo componen y que representan el dato elemental de la vida colectiva. No se puede hablar de los derechos de un pueblo, en este caso concreto del pueblo maya, en forma aislada. No puede partirse en el análisis, con sus derivaciones conceptuales de 'pueblo indígena' o 'pueblos indígenas' con un sentido de 'minorías', nunca en el caso de Guatemala. Estamos persuadidos que el respeto de los derechos del hombre implica el respeto de los derechos de los pueblos y viceversa. Con la lucha de los mismos protagonistas por sus derechos se promueve la concientización para reconocer el carácter pluricultural y multiétnico de la sociedad guatemalteca y puede respetarse la diversidad como principio de unidad nacional.¹⁴⁵

145 Comisión Nacional de Derechos Humanos, Guatemala, *Boletín Internacional*, año 12, núm. 94, junio de 1994, pp. 2 y 3.

Las principales convenciones internacionales sobre el problema de las minorías son:

- La Convención para la prevención y sanción del delito de genocidio (1948);
- El Convenio 107 de la OIT, relativo a poblaciones indígenas y tribales (1957);
- En 1958, la OIT adoptó un Convenio sobre discriminación en el empleo y la ocupación.
- En 1960 la UNESCO adoptó también una Convención contra la discriminación en la educación, que se refiere específicamente al derecho de miembros de minorías nacionales a desarrollar sus actividades educativas, inclusive el mantenimiento de escuelas separadas y la enseñanza en su propio lenguaje.
- El más importante de los instrumentos, en materia de derechos del grupo y su discriminación, específicamente la discriminación racial, es la Convención Internacional sobre todas las formas de discriminación racial, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1965 y ratificada por 128 países.;
- El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (1989) que revisa el aludido Convenio 107.
- Existen otros instrumentos relativos a temas como esclavitud, refugiados y vinculados a trabajadores migrantes de la OIT.
- En “la canasta” sobre “cooperación en el terreno humanitario y en otros terrenos” se hace referencia a “minorías nacionales o culturas regionales”. Los documentos finales de Madrid, Viena, Copenhague y la Carta de París contienen disposiciones que refuerzan el acta final.
- Más allá del sistema de las Naciones Unidas podemos encontrar algunas declaraciones sobre protección y promoción de los derechos de las minorías. Es el caso de la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos (Argel, 4 de julio de 1976), en que se presentaron algunas innovaciones importantes: el derecho de la existencia de los pueblos, a la cultura, a la autodeterminación po-

lítica. En relación a las minorías: respeto a su identidad, tradiciones, lengua, patrimonio cultural (artículo 19); a la igualdad y la no discriminación (artículo 20); sin que esto "autorice un atentado a la integridad territorial y a la unidad política del Estado" (artículo 21).

Las conceptualizaciones analizadas son actualmente motivo de preocupación en el discurso constitucional latinoamericano. Podemos señalar que en relación con los derechos de los pueblos indios estamos viviendo un movimiento de renovación constitucional. Por lo pronto, hay cuatro constituciones que reconocen plenamente la diversidad étnica: las de Nicaragua, Colombia, Paraguay y Perú; hay otras dos que lo hacen con menor fuerza, como las de México y Bolivia, y otras cuatro que tienen alguna mención a este tema, sin desarrollarlo, como la de Brasil, Guatemala, Panamá y Ecuador. Sin embargo, debe reflexionarse, en consecuencia, entre la distancia enorme que aún hay entre lo declarativo de una constitución y su desarrollo en leyes ordinarias y finalmente en su vigencia efectiva y plena. En la Constitución de Paraguay (1992) el reconocimiento consiste en aceptar la existencia de una cultura anterior pero hay dificultades en aceptar lo anterior por parte de Costa Rica, Venezuela o Chile.

La Constitución de Colombia es de las más ricas, a pesar de que preserva derechos de sólo 570 mil indígenas, en relación a 30 millones de personas. Bolivia, una sociedad con más de 60 por ciento de la población indígena, ratificó el Convenio 169 de la OIT, pero ha tenido pocos efectos prácticos;¹⁴⁶ hay actualmente tres proyectos de ley que, al aprobarse, mejorará notablemente la situación legal ahora existente. En Guatemala, la ratificación del Convenio 169, como lo señalamos, desató un fuerte debate que revela las hondas dificultades que se originan en una cultura opresiva y que se disfrazan de constitucionalismo. La adición constitucional en México se inscribe

146 Sachica, Luis Carlos, "Derecho internacional y derecho constitucional", Ponencia presentada en el VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Querétaro, México, octubre de 1994.

en una coyuntura de crisis, que tiene diversos aspectos. El Convenio 169 fue ratificado de inmediato, y se adicionó el artículo 4 de la Constitución Federal, en donde se reconoce el carácter pluricultural del país y se remite a una ley ordinaria que debe reglamentar todo. En el documento donde se negoció la paz en Chiapas se avanza bastante en el reconocimiento de garantías y derechos, sujetos a normas autoejecutables.

En la Constitución de Canadá hay un reconocimiento explícito y concluyente sobre la originalidad de la población nativa y en consecuencia, el derecho de los pueblos indios a su autodeterminación. El gobierno canadiense deja abierta la posibilidad de negociar con las comunidades el derecho al territorio y otros aspectos.

En resumen, los expertos sobre el asunto concluyen que el derecho constitucional es deficiente para enfrentar el tema de los derechos de los pueblos indígenas, tanto por el lado de las resistencias que despiertan como por las insuficiencias existentes, cuando algo se ha avanzado se presentan distintas situaciones en el tratamiento legal. Con relación a este tema hay dos constituciones que reconocen más claramente estos principios, como la de Nicaragua y Bolivia; hay otras dos que protegen la diversidad étnica, como Colombia y Perú (adoptan un sistema institucional especial en la administración de justicia, en la dimensión electoral, incorporan las rondas campesinas como recurso de orden, etcétera). Hay otras que reconocen la existencia de los pueblos indígenas como sujetos colectivos que tienen derechos como México y Paraguay, Guatemala y Brasil, Panamá y Ecuador [...] En esta descripción por pares se puede constatar la diversidad de situaciones.¹⁴⁷

Lamentablemente, la compleja y difícil relación entre los estados y las minorías étnicas, nos dice Miguel Alberto Bartolomé, constituye un problema común en toda América Latina que no puede ser entendido como una cuestión coyuntural,

147 Dato tomado del informe de relatoría de la Reunión de Expertos sobre Derecho de las Poblaciones Indígenas, convocado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, con sede en San José de Costa Rica, celebrado en la Ciudad de Guatemala, mayo de 1994.

que depende de gestiones políticas más o menos eficientes para su solución, sino como un fenómeno estructural que se relaciona íntimamente con la misma naturaleza de los aparatos políticos estatales. La inserción de las minorías étnicas en el seno de las formaciones estatales resulta siempre conflictiva puesto que los estados se comportan como formas altamente coercitivas de organización socioestructural, que tienden a inhibir la vigencia de cualquier tipo de unidad diferenciada dentro de su ámbito de control.¹⁴⁸

Así, a futuro, se espera que el derecho constitucional y el derecho internacional puedan elaborar un catálogo de derechos que el grupo debe gozar como tal, y podrán dar satisfacción a una parte significativa de las demandas de las poblaciones indígenas. Ese catálogo no escapará a las conclusiones que apunta Natan Lerner sobre el derecho de los grupos en el derecho internacional moderno: la protección al derecho a la existencia del grupo como entidad; el reconocimiento del derecho a la no discriminación, combinado con el derecho a la preservación de la identidad del grupo; la adopción de programas basados en un tratamiento diferencial, y la promoción de instituciones adecuadas a los niveles local, nacional e internacional, cuando ello sea pertinente, son todas estas medidas acerca de las cuales no existe controversia, que pueden responder constructivamente a muchas necesidades y deseos de las poblaciones indígenas. Además, es menester hallar soluciones para demandas adicionales de los grupos indígenas, relativas a asuntos tales como la propiedad colectiva de las tierras y recursos naturales, el derecho a imponer obligaciones a los miembros del grupo y la naturaleza de la relación entre el grupo o la tribu y sus miembros individuales. Resta discutir otras cuestiones más complejas, entre ellas el reconocimiento de la personalidad legal del grupo, y cuando ello sea pertinente, el derecho de algunos grupos a la autodeterminación.¹⁴⁹

¹⁴⁸ Bartolomé, Miguel Alberto, "El derecho a la existencia cultural alterna", *Derechos indígenas en la actualidad*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1994, p. 106.

¹⁴⁹ Natan Lerner, *op. cit.*, pp. 148 y 149.

En este breve recorrido de análisis constitucional, cabe recordar nuevamente la preocupación de Sábida: estamos aún frente a una falta de crítica sistemática, hay varios flancos débiles y se hace menester un trabajo conjunto interdisciplinario; hay un diálogo postergado sobre la cuestión de parte de juristas, sociólogos, antropólogos, internacionalistas, politólogos en el nivel académico y, por el otro lado, con los pueblos indios.