

INTRODUCCIÓN

ANÁLISIS INTERDISCIPLINARIO DEL CONVENIO 169 DE LA OIT

José Emilio Rolando ORDÓÑEZ CIFENTES*

La sobrevivencia de los pueblos indios de América constituye el hecho más significativo de la historia de las relaciones interétnicas en esta parte del mundo...

Enrique Valencia

Nuevamente con el apoyo de los doctores Diego Valadés Ríos, director del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Humberto Muñoz, coordinador de Humanidades de nuestra Universidad, celebramos las IX Jornadas Lascasianas, dedicadas a la temática: *Aplicación del Convenio 169¹ de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)*.² *Análisis interdisciplina-*

* Investigador titular del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, investigador nacional II, fundador y coordinador de las Jornadas Lascasianas.

1 Instrumento jurídico internacional, adoptado por una organización internacional, que vincula legalmente a los países que lo ratifiquen. El Convenio 169 logró su aprobación en la Conferencia Internacional del Trabajo en su sesión número 76 del 27 de junio de 1989. La ratificación de Noruega fue registrada el 19 de junio de 1990, la de México el 5 de septiembre de 1990 y de conformidad con el artículo 38 del propio Convenio 169, entró en vigor doce meses después de la fecha en que las ratificaciones de estos dos primeros países fueron registradas por el director general de la Oficina Internacional del Trabajo. Las normas de OIT son de dos tipos: convenio y recomendaciones. Los convenios son normas obligatorias para los países que los ratifiquen y se vuelven derecho nacional después de la ratificación; las recomendaciones no tienen fuerza obligatoria y constituyen orientación para la aplicación de los convenios.

2 La OIT desarrolla una serie de acciones de carácter normativo a favor de los pueblos indígenas desde 1921, año en que se llevó a cabo un estudio sobre las condiciones de los trabajadores indígenas y en 1926 el Consejo de Administración instituyó una Comisión de Expertos en Trabajo Indígena con la misión de formular normas internacionales para la protección de estos trabajadores. La labor de la Comisión sirvió de base para la adopción de algunos instrumentos, entre ellos el Convenio sobre Trabajo Forzoso de 1930 (número 29) como el primero. Consultese: Leary, Virginia A., *La utilización del Convenio 169 de la OIT para proteger los derechos de los pueblos indígenas*, Costa Rica,

rio. Mismas que fueron celebradas en el Centro Cultural “Isidro Fabela”, en la Ciudad de México, del 25 al 28 de mayo de 1999.

Rendimos homenaje póstumo al doctor Enrique Valencia y Valencia, destacado científico social, denominado como uno de los magníficos³ de la antropología crítica latinoamericana y de los principales teóricos de la propuesta del etnodesarrollo,⁴ quien siempre nos orientó en la realización de nuestras jornadas.

También fue homenajeado el maestro Santiago Barajas Montes de Oca,⁵ licenciado en derecho y maestro en historia de México, precursor

Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1999; Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando, *La opinión consultiva de la Corte de Guatemala sobre la constitucionalidad del Convenio 169 de la OIT*, México, UNAM-III, 1999; Tomei Manuela y Swepson, Lee, *Pueblos indígenas y tribales: guía para la aplicación del Convenio 169 de la OIT*, Ginebra, OIT, julio de 1996.

3 Fue denominado magnífico junto con Margarita Nolasco, Mercedes Olivera de Vázquez, Guillermo Bonfil Batalla, y Arturo Warman, en los años setenta cuando formularon una reflexión crítica constante al estado que guardaba la antropología y las líneas directrices que la informaban y escribieron: De eso que llaman antropología mexicana, México, Editorial Nuestro Tiempo, 1970. Valencia forma parte también del Grupo Barbados, movimiento socio-antropológico que inició el debate sobre el problema derivado de las “fricciones interétnicas” en América elaboraron un documento: “la Carta de Barbados”, destinado al esclarecimiento del problema y a promover la solidaridad con las luchas de liberación indígena. Véase Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando, “La antropología crítica latinoamericana y la propuesta del movimiento indio en torno a la cuestión étnico-nacional”, en V. Jornadas Lascasianas. Etnicidad y derecho un diálogo postergado entre los científicos sociales, México, UNAM-III, 1996, pp. 87-122.

4 Su última contribución en la materia: “Etnicidad y etnodesarrollo. La experiencia en México”, en Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando (coord.), *Pueblos indígenas y derechos étnicos. VII Jornadas Lascasianas*, México, UNAM-III, 1999, pp. 115-134. Estimó: “Que la problemática se inserta en la Recuperación de los bienes por el proceso social a la comunidad (tierras, aguas, creencias, costumbres, tecnologías, etcétera); el fortalecimiento o creación de formas organizativas que posibiliten el control cultural y permitan el ejercicio de la soberanía; por el enriquecimiento de una cultura autónoma. La provisión y aumento de recursos ajenos que puedan incorporarse al control social del grupo y tiendan a ampliar la cultura propia (habilidades, tecnologías, conocimientos, etcétera, vigentes en la cultura nacional y universal. La capacitación del núcleo social dirigente, tanto en el terreno político como cultural y económico. La reivindicación de la lengua autóctona como medio de comunicación legítimo y la posibilidad de su utilización y su ejercicio real en situaciones interétnicas. La recuperación y preservación de la memoria histórica y la reconstitución del grupo étnico, superando la fragmentación política-administrativa dedicada a la dominación social”. “Indigenismo y etnodesarrollo”, Anuario del Instituto Indigenista Interamericano, México, 1984, p. 41. Una versión ampliada de la propuesta: “Etnodesarrollo y perspectivas étnicas”, *Estudios Internacionales, Revista del Instituto de Relaciones Internacionales e Investigaciones para la Paz (IRIPAZ)*, Guatemala, julio-diciembre de 1995, pp. 34-43.

5 “Si algo podemos decir de don Santiago como diría Machado, en el buen sentido de la palabra bueno; una figura amable, exquisitamente amable, que resulta particularmente entrañable para todos los miembros del Instituto”, Soberanes Fernández, José Luis, en *Estudios jurídicos en homenaje a don Santiago Barajas Montes de Oca*, UNAM-III, 1995. Agregaríamos: don Santiago, un hombre comprometido con la causa del derecho social y particularmente con la clase trabajadora. Un hombre de origen noble por la prestancia de su humanismo. Destacan entre sus libros: *Ensayos sobre*

de los estudios de sociología del trabajo en México, quién ha colaborado en nuestro proyecto, en jornadas especializadas dedicadas a la difusión y enseñanza de las disposiciones normativas en materia de derecho del trabajo y colectivos de los pueblos, particularmente los convenios 107 y 169 dedicados a los pueblos indígenas.⁶

Nuestros homenajeados se sumaron a las distinciones que anteriormente les rendimos al caro maestro y distinguido antropólogo social mexicano Ricardo Pozas Arciniegas y al jurista guatemalteco Augusto Willensem Díaz, ex funcionario de Naciones Unidas, en donde atendió por muchos años asuntos relativos a los derechos de los pueblos indígenas.

Durante las Jornadas contamos con los aportes de la OIT⁷ y particularmente, de nuestros amigos Jorge Dandler y Germán López que contribuyeron eficazmente en el desarrollo de las discusiones y ampliaron considerablemente la información en torno a la aplicación del Convenio 169 al igual que nuestros colegas invitados de otras latitudes de la madre tierra, René Kuppe del Departamento de Antropología Jurídica de la Universidad de Viena, Austria; Octavio Mello Alvarenga, Sociedad Nacional de Estudios Agrarios de Brasil; Yoichi Ishii, Universidad de Kanagawa,

un derecho internacional del trabajo (tesis), *El régimen del trabajo en México, Introducción al derecho del trabajo, La huelga, Un análisis comparativo, Aportaciones jurídicas de la sociología del trabajo, Manual del derecho administrativo del trabajo, Sistema para la formación de empresas de los trabajadores, Los contratos especiales de trabajo y conceptos básicos del derecho del trabajo.*

6 El término indígena conforme al Convenio se refiere a aquellas poblaciones que conservan total o parcialmente sus propias tradiciones, instituciones o estilos de vida, que los distingue de la sociedad dominante y que habita un área específica antes de la llegada de otros grupos. La OIT decidió utilizar después de la Segunda Guerra Mundial los términos pueblos indígenas y tribales. La intención fue abarcar una situación social y no establecer una prioridad basada en los antepasados que había ocupado un área territorial primero. Por otra parte, el uso del término descriptivo tribal, referido a ciertos pueblos, tiene mejor aceptación por parte de los gobiernos que la descripción de estos mismos como pueblos indígenas. Para la OIT, el Convenio no hace ninguna diferencia en el tratamiento de los pueblos indígenas y los pueblos tribales. Ambos tienen los mismos derechos bajo el Convenio 169: “a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitan en 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 todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas”, artículo 1.b) del Convenio.

7 Durante las Jornadas, bajo la moderación del antropólogo social Carlos Salvador Ordóñez, la OIT presentó dos videos bastante interesantes: *Voces Indígenas sobre el Convenio 169 de OIT. “Un Indígena sin tierra es un indígena muerto”* y *Administración de justicia y Pueblos Indígenas. “Hacia el reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas”*. El primer video fue co-auspiciado por el Centro para el Desarrollo Regional, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. El segundo video, por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, la Corte Suprema de Justicia de Guatemala y la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica.

Japón; Juan Alvarado Hernández, Colegio de Abogados y Universidad Rafael Landívar, Guatemala, Rosario Gil, Facultad de Derecho, Universidad de San Carlos, Guatemala; Fundación Rigoberta Menchú Túm, Guatemala; Raúl Aráoz y Carlos Villaroel de Bolivia y a los colegas nacionales que en representación del Departamento de Sociología Rural de la Universidad Autónoma de Chapingo; Facultad de Derecho, Universidad de Sonora; Colegio de Antropología, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla; Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad “Benito Juárez” del Estado de Durango, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Instituto Indigenista Nacional, Dirección de Etnología y Antropología Social (DEAS) del Instituto Nacional de Antropología e Historia; Red de Abogados y Abogadas Pro Derechos de los Pueblos Indígenas; Red Interdisciplinaria de Estudios Jurídicos Mayas, Servicios de Apoyo Intercultural, Asociación Jalisciense de Apoyo a Grupos Indígenas, Fundación Rigoberta Menchú/México, Cruz Roja Internacional; Facultad de Ciencias Políticas, Instituto de Investigaciones Filosóficas, Instituto de Investigaciones Antropológicas, Instituto de Investigaciones Jurídicas, División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho y Programa de Estudios sobre Mesoamérica con sede en San Cristobal de las Casas, Chiapas de UNAM; Revista de la Cultura de Anáhuac Ce-Acatl. Especial agradecimiento a nuestros hermanos indígenas que nos hicieron el favor de acompañarnos.

La contribución de lo(a)s colegas P. Patricia Kurczyn Villalobos, Elisa Cruz Rueda, José Manuel Lastra, Carlos Salvador Ordóñez Mazariégo, Jorge Alberto Gonzáles Galván, en la organización de los paneles fue significativa e igualmente el apoyo logístico solidario de Javier Balderas, Egil Mijaíl Ordóñez Mazariégo y del personal asignado por la Secretaría Académica y Administrativa de nuestro Instituto.

Las ponencias presentadas en tiempo, vinculantes a la temática y con arbitraje favorable, son las que presentamos a consideración en la presente publicación. Los autores son responsables del contenido de las mismas.

Los ponentes opinaron que en los países ratificantes del Convenio 169 existe desconocimiento de las autoridades judiciales y administrativas y que su aplicación es sumamente limitada; que las disposiciones normativas han generado oposición e incomprensión de los propios operadores del derecho dada su visión legalista que se niega a aceptar los avances que el derecho internacional público moderno abona en favor de los derechos de los pueblos indígenas (resabios propios de las prácticas colonia-

les y racistas); que persiste una legislación ordinaria deficiente que regule los derechos de los pueblos indígenas, demasiado general para ser aplicada en casos concretos, la inexistencia de una jurisprudencia creativa que permita la evolución de una legislación congruente con la naturaleza pluriétnica de nuestros Estados nacionales. Se señaló, además, que para los casos de México y Guatemala, con relación a los Acuerdos de San Andrés Larraizar, y Sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas respectivamente, se ha incumplido con el espíritu del Convenio. Se recomendó pedir a los estados ratificantes la difusión amplia del convenio, a las Universidades y ONG's que desarrollan acciones a favor de los derechos humanos, conjuntar esfuerzos para llevar particularmente a los pueblos indígenas programas de capacitación en aplicación del Convenio para que sean ellos mismos quienes tengan la posibilidad de realizar su autodefensa en la medida que los abogados no tienen preocupación ni interés alguno, en la defensa de los derechos de los sectores vulnerables y menos de los indígenas y que, por otro lado, hay seria dificultades en el acceso, pronta, cumplida y honesta administración de justicia y que uno de los problemas más serios de nuestro tiempo es la impunidad.

Para los asistentes, el Convenio 169 es, por ahora, el instrumento jurídico internacional más actualizado sobre el tema y constituye la norma mínima en tanto que las propuestas declarativas a favor de los pueblos indígenas en el seno de Naciones Unidas y el Sistema Interamericano, después de un tortuoso camino, aún no se dan, pero que en todo caso, tendrán un carácter político-moral. En cuanto al Convenio 169, como lo señala la propia OIT: “Aún cuando su ratificación por parte de los países es lenta, este Convenio ha tenido una influencia significativa en la definición de políticas y programas nacionales, y también ha dado pautas para la formulación de directrices y políticas de varias agencias de desarrollo”.

Como es sabido el Convenio 169 es revisor del Convenio 107 que tenía la impronta de la época en que fue adoptado (1957). Este Convenio pregonaba la integración y el decurso de los años, las concepciones antropológicas, sociológicas y etnológicas, y además, de las críticas de las propias organizaciones indígenas; hicieron evidente lo obsoleto de su filosofía y pusieron de manifiesto la necesidad de reconocer los valores de los pueblos indígenas y tribales y de respetar la diversidad de los componentes del Estado.

La presente publicación se debe al esfuerzo que viene haciendo nuestro Instituto desde 1990 para contribuir a la difusión en favor de los derechos

de los pueblos indígenas y esperamos que nuestras Jornadas Lascasinas, puedan contribuir al análisis interdisciplinario desde una perspectiva científica pero crítica a favor de los más pobres entre los pobres, de nuestros países: los pueblos⁸ indios, que en los umbrales del siglo XXI en América Latina, siguen sufriendo, como anota José Saramago, Premio Nobel de Literatura, “una enorme injusticia y una pobreza generalizada”.⁹

Sirva la ocasión para poner a consideración las memorias de las VII y VIII Jornadas Lascasianas, celebradas en la Ciudad de Durango, México y en la Ciudad de Guatemala, que realizamos con el apoyo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad “Benito Juárez” y el Consejo de Investigaciones para el Desarrollo de Centroamérica. Los títulos de las mismas; *Pueblos indígenas y derechos étnicos* y *Balance y perspectivas del derecho social y los pueblos indios de mesoamérica* que pueden ser adquiridas en los servicios de librerías de la UNAM.

Estas memorias fueron publicadas gracias al apoyo del doctor Diego Valadés, director de nuestro Instituto. A quien agradecemos sinceramente, su permanente contribución para hacer efectiva nuestra labor de investigación, dedicada a los derechos de los pueblos indígenas.

8 Para el análisis del término pueblo y otros conceptos véanse: Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando *et al.*, *Antropología jurídica*, México, UNAM-III, 1995. También en: *La cuestión étnica nacional y derechos humanos: el etnocidio. Los problemas de la definición conceptual*, México, UNAM-III, 1996.

9 Benítez, Fernando, “La voz de Saramago”, México, *La Jornada*, miércoles 9 de diciembre de 1998.