

DERECHOS HUMANOS DE LOS PUEBLOS INDIOS

Carlos Salvador ORDÓÑEZ MAZARIEGOS

SUMARIO: I. *Derechos humanos de los pueblos indios*. II. *Derechos específicos de los pueblos indios*. III. *El etnodesarrollo: Convenio número 169 de la OIT*. IV. *Algunas consideraciones en torno al Convenio 169*.

I. DERECHOS HUMANOS DE LOS PUEBLOS INDIOS

Los derechos humanos de los pueblos indios se inscriben en el denominado derecho social y más contemporáneamente en los derechos de “solidaridad” y autodeterminación de los pueblos.¹ El punto de partida de su fundamentación debe ser el derecho a la diferencia, esto es, el derecho a ser, y a ser considerados diferentes del resto de la población. Algún autor ha propuesto incluso la denominación de *derecho a la existencia cultural alterna*.² Sin embargo, a nuestro juicio, dos son las condiciones previas requeridas para la consecución de este reconocimiento, por un lado, la aceptación del *pluralismo cultural*, como la base fundamental de la unidad nacional³ y que supone deshacerse del dogma del etnocentrismo despectivo y sectario de una *monocultura*, que desprecia a todas las demás,

1 Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando y Carlos Salvador Ordóñez Mazariegos, “Etnicidad y derechos humanos. Mesoamérica”, *Crítica Jurídica*, México, núm. 12, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1993, p. 201.

2 Bartolomé, Miguel Alberto, “El derecho a la existencia cultural alterna”, *Derechos indígenas en la actualidad*, México, IJ, UNAM, 1994, p. 103.

3 Menchú Tum, Rigoberta, “Pluralismo cultural para la paz”, *Dialogo*, Caracas, vol. 9, UNESCO/Caracas, julio de 1993, p. 3.

rebajándolas a la condición despectiva de “primitivas”;⁴ y por el otro, de su condición de pueblos, ya que involucra el derecho a la autodeterminación.⁵

La noción de “derechos étnicos” surge entonces como referente obligado para enunciar los derechos humanos de los grupos étnicos, cuya situación es particularmente vulnerable debido precisamente a las desventajas y violaciones que sufren como entidades con características étnicas propias, distintas de las de la sociedad dominante.⁶ Los denominados “derechos étnicos” son, en consecuencia, derechos específicos de una colectividad humana en particular, que para el caso de los pueblos indios se fundamenta y legitima en el discurso de la indigenidad. Estos derechos específicos son entre muchos otros, el derecho a la autodeterminación, al territorio, al idioma, al derecho indígena, a la educación bilingüe, etcétera. Se

4 Silva-Santisteban, Fernando, “El etnocentrismo”, *Ethos*, núm. 5, año 2, Lima, Universidad de Lima, Facultad de Ciencias Humanas, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, 1994, p. 54.

5 Sánchez, Consuelo, *Las demandas indígenas en América Latina y el derecho internacional*, México, Ed. Praxis, CEIDEC, 1992. Bonfil Batalla en la ponencia “Los pueblos indios, sus culturas y políticas culturales”, presentada al IX Congreso Indigenista Interamericano del 28 de octubre al 1 de noviembre de 1985, en Santa Fe, Nuevo México, Estados Unidos, aboga por la utilización del término pueblos con base 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, si 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 abigarra. 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”.

6 Stavenhagen, Rodolfo, “Derechos indígenas: algunos problemas conceptuales”, *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, Costa Rica, núm. 15, enero-junio, 1992, p. 126.

ha señalado además y por paradójico que parezca, que un primer derecho humano específico de los pueblos indios, es el derecho a sus derechos, a la vigencia real y efectiva de su realización plena como hombres y mujeres, lo que involucra por igual a los derechos civiles y políticos, a los derechos económicos, sociales y culturales, a los derechos denominados de la “tercera generación” tales como el derecho a la paz, a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, al patrimonio común de la humanidad y a la libre determinación de los pueblos. Los derechos étnicos no podrán realizarse mientras se viva en condiciones de explotación, marginación y discriminación.⁷

Los derechos humanos específicos de los pueblos indios o los denominados “derechos étnicos” son en consecuencia derechos colectivos, esto es, derechos reclamados por una colectividad, como lo son los indígenas o los pueblos indios, y en contraposición a los derechos individuales [en donde el sujeto de derecho es el individuo]. La doctrina clásica —afirma Stavenhagen— afirma que en la medida en que los derechos humanos son individuales, de la persona, las colectividades no pueden ser sujetos de los derechos humanos... los “derechos humanos” en sentido estricto no son propios de los grupos sociales cualesquiera que sean sus características” y concluye magistralmente “Esta afirmación parece lógica e irrefutable y, sin embargo, deberá ser cuestionada”.⁸ Veamos a continuación sus razonamientos:

En primer lugar es preciso reconocer que ciertos derechos humanos individuales solamente pueden ser ejercidos plenamente en forma colectiva. Así los derechos políticos (el derecho a la libre asociación) y los económicos (el derecho a per-

7 Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando, “Conflicto, etnicidad y derechos humanos de los pueblos indios”, *Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.A.E.M.*, México, núm 10, nueva época, 1994, p. 70.

8 Stavenhagen, Rodolfo, *op. cit.*, p. 132.

tenecer a un sindicato) no pueden concebirse más que como ejercicio colectivo

En segundo lugar, siendo la naturaleza del ser humano eminentemente social, las principales actividades alrededor de las cuales se ha construido el debate sobre los derechos humanos se realizan en grupos y colectividades con personalidad propia. En consecuencia, el ejercicio de numerosos derechos humanos solamente pueden realizarse en el marco de estas colectividades que para ello deberán ser reconocidas y respetadas como tales por el Estado y la sociedad en su conjunto.⁹

La conclusión provisional y normativa que emana de estos razonamientos de Stavenhagen es muy precisa: los derechos grupales o colectivos deberán ser considerados como derechos humanos en la medida en que su reconocimiento y ejercicio promueve a su vez los derechos individuales de sus miembros.¹⁰

Ahora bien, en el ámbito internacional, a partir de la Segunda Guerra Mundial, se tomaron algunas medidas por parte de las Naciones Unidas y del Sistema Interamericano, en referencia con los derechos y libertades universales de todas las personas, incluidos los pueblos indígenas, entre los antecedentes más importantes encontramos: La Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1948; La Convención y Recomendación concerniente a la Lucha contra la Discriminación en el Dominio de la Enseñanza (UNESCO, 1957); El Convenio número 107 de la OIT (1957); La Convención sobre la Prevención y Represión del Crimen de Genocidio (1967); Los pactos internacionales de 1966, esto es, El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos 8 (artículos 1, 6, 14, 18, 26 y 27), El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales

9 *Ibidem.*

10 *Idem.*

y Culturales (derechos de la 2a. generación), así como el protocolo facultativo; La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1976), en coordinación con la Subcomisión de Minorías del Consejo Económico y Social (ECOSOC) y el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas; y en el contexto del sistema interamericano, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Bogotá, 1948) y la Convención Americana de Derechos Humanos (1969). Sin embargo, a excepción del Convenio número 107 de la OIT, los instrumentos antes citados, no regularon de manera específica lo relativo a los derechos étnicos de los pueblos indígenas o para ser más exactos, los derechos de carácter sociocultural de los pueblos o etnias oprimidas.¹¹

Es hasta años recientes que los llamados derechos de los pueblos han cobrado una importancia cada vez mayor dentro del derecho internacional, en cuanto ejemplo único en ese grupo de derechos no basados en Estados, sino más ampliamente en comunidades humanas aparentemente distintas a los Estados. En particular, la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos de 1981 ha significado un nuevo momento para el desarrollo de los nuevos derechos colectivos de los pueblos. En sus artículos 19 a 24, esta Carta hace una relación de un número sin precedentes de derechos de los pueblos, empezando por un derecho a la igualdad y terminando con un "derecho a un medio ambiente sano y satisfactorio en general". El derecho al desarrollo, cuyo reconocimiento y elaboración son el resultado de las demandas de hace algunos años por parte de los países del tercer mundo, fue asignado en 1979 por la resolución 34/64 de la Asamblea General de la ONU. Son significativos los esfuerzos de la Fundación Lelio Basso gracias a la cual se elaboró en Argel, en 1976, una Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos. Los trabajos de la UNESCO en México en 1980; el Seminario sobre

11 Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando, *op. cit.* p. 81.

Cultura y Pensamiento, en Argel en 1981, convocado por la Universidad de las Naciones Unidas y el Gobierno de Argel; la reunión de FLACSO-UNESCO sobre etnocidio y etnodesarrollo en 1982; la inclusión para su estudio (derecho indígena) en los cursos anuales del Instituto Interamericano de Derechos Humanos en San José Costa Rica, los esfuerzos que viene haciendo la Academia Mexicana de Derechos Humanos.¹² Más contemporáneamente encontramos el Convenio 169 de la OIT que es el instrumento mejor acabado en cuanto a la protección internacional y nacional de poblaciones indígenas.

Es por esta razón que estamos convencidos que la construcción jurídico-política y antropológica de los conceptos de "pueblo", "territorio", "cultura", "autonomía", entre otros, que se vienen discutiendo oficialmente en el derecho internacional (público moderno), desde la revisión del Convenio número 107, de la OIT, hasta la ratificación del Convenio número 169 (que marca el tránsito del indigenismo integracionista al "etnodesarrollo" y la aceptación del "pluralismo jurídico") son principalmente fruto de los esfuerzos de los propios pueblos indios, que en su devenir histórico, han encontrado nuevos caminos y fórmulas para reivindicar los derechos que les corresponden en tanto pueblos con historia común e identidad propia, es decir, el derecho a ser, y a ser considerados diferentes del resto de la población, así como el derecho a seguir existiendo, a defender sus tierras, a mantener y transmitir su cultura, su idioma, sus instituciones y sistemas sociales y jurídicos y su estilo de vida, que han sido ilegal y abusivamente atacados, como se determinó en el "Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas" elaborado por el relator especial J. Martínez Cobo.¹³

12 Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando y Carlos Salvador Ordóñez, *op. cit.*, p. 203.

13 Trabajo presentado a la Subcomisión de Minorías del Consejo Económico y Social (ECOSOC) y el Grupo de Trabajo sobre Minorías, 1976.

El campo de la antropología también ha contribuido significativamente en la consecución de estos derechos étnicos, principalmente en el quehacer de Bonfil Batalla y su grupo de Barbados, Stavenhagen, Iturralde, Díaz Polanco y otros. No es extraño que el experto de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), J. R. Hernández Pulido, haya señalado en un estudio reciente sobre el Convenio número 169 de la OIT, que la contribución de los antropólogos y etnólogos en la adopción de dicho convenio:

en el decurso de los años las concepciones antropológicas y etnológicas hicieron evidente lo obsoleto de la filosofía que animaba al Convenio número 107 y pusieron de manifiesto la necesidad de reconocer los valores que los pueblos indígenas y tribales poseían y de respetar la diversidad de los componentes de los Estados modernos.¹⁴

Asimismo, es pertinente remarcar que la misma antropología se ha enriquecido del campo de los derechos humanos. Héctor Díaz Polanco, ha señalado que la problemática de los derechos humanos por razones de carácter extracientífico, razones de carácter político, está cobrando auge en este momento y que este proceso de revitalización de la problemática de los derechos humanos va a tener un efecto positivo sobre el pensamiento antropológico; el cual está planteando ya la apertura a ciertos campos de reflexión que se encontraban fuera de los temas recurrentes de reflexión antropológica. Por ejemplo, ahora se está enfocando la problemática indígena en su globalidad como una problemática de los derechos humanos, lo que antes no se hacía. Esto plantea nuevos desafíos al antropólogo —nos dice—, que lo obliga a reflexionar sobre temas novedosos, como el problema de la difícil compatibilidad de los derechos étnicos y los derechos individuales universales.¹⁵

14 Hernández Pulido, J. R., "El Convenio número 169 de la Organización Internacional de Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales", *Derechos indígenas en la actualidad*, México, 1994, p. 162.

15 Ordóñez Mazariegos Carlos Salvador, "La cuestión étnico-nacional en la pro-

Esto último, se trata quizás de lo que Geertz caracterizó como la tensión entre el impulso esencialista ("el estilo indígena de vida") y el empuje epocalista ("el espíritu de la época"), uno jalando hacia la herencia del pasado y otro hacia la "oleada del presente". Las metas del esencialismo —preconizado por ciertas corrientes de antropología latinoamericana— pueden ser "psicológicamente aptas pero socialmente aislantes"; mientras que las propuestas del epocalismo —tan caro a tantos sociólogos modernos y posmodernos— tienden a ser "socialmente desprovincializantes, pero psicológicamente forzadas".¹⁶

II. DERECHOS ESPECÍFICOS DE LOS PUEBLOS INDIOS

Natan Lerner ha propuesto un catálogo de los derechos de los grupos, así: *a*) El derecho a la existencia, *b*) El derecho a la no discriminación, *c*) El derecho a la preservación de la identidad del grupo, incluyendo el derecho a ser diferente, *d*) El derecho a medidas especiales necesarias para la preservación de la identidad del grupo, conforme a su carácter, *e*) El derecho a decidir quién está calificado para ser miembro del grupo y a establecer las condiciones para mantener esa permanencia, *f*) En adición a la libertad de asociación a que toda persona tiene derecho en virtud del derecho constitucional y de los derechos humanos, los grupos que tienen lazos como grupos similares al exterior deben gozar del derecho a comunicarse, federarse y cooperar con tales grupos similares, *g*) Hay autores que abogan por el otorgamiento, a grupos como los descritos, de una cierta representación en las diferentes ramas del gobierno, a los niveles nacionales, provincial y municipal, de acuerdo con las circunstancias, *h*) El derecho en determinadas condiciones, a imponer deberes y cargas, inclusive

puesta de Héctor Díaz Polanco", *Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.A.E.M.*, México, núm 10, nueva época, 1994, 231.

¹⁶ *Idem*, p. 232 y 233.

contribuciones, a los miembros del grupo, con el fin de tornar posible el mantenimiento de instituciones, escuelas, servicios religiosos, todo de acuerdo con el carácter del grupo, i) Algunos grupos pueden gozar, en determinadas condiciones, del derecho al reconocimiento de su personalidad legal, primero nacionalmente y luego a nivel internacional, j) Ciertos grupos, los pueblos en sentido lato, gozarían de derecho a la autodeterminación, como está reconocido en ambos pactos de derechos humanos y de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.¹⁷

Diego Iturralde, por su parte, ha señalado también cinco conjuntos de asuntos que constituyen al mismo tiempo la base de las demandas jurídicas de los pueblos indios: a) reconocimiento constitucional de la existencia de los pueblos indígenas, como sujetos específicos al interior de la nación; de los derechos originarios que como a tales les corresponden; y de las obligaciones de los Estados y gobiernos de garantizar su ejercicio y desarrollar la legislación pertinente. b) Establecimiento del derecho de los pueblos a disponer de los medios materiales y culturales necesarios para su reproducción y crecimiento. De manera especial a la conservación, recuperación y ampliación de las tierras y territorios que han ocupado tradicionalmente. Este derecho incluye la participación de los beneficios de la explotación de los recursos naturales que se encuentran en sus territorios y en la conservación de las calidades del hábitat, lo que deberá estar asegurado tanto dentro del régimen de propiedad individual y colectiva, como mediante el desarrollo de nuevos sistemas normativos adecuados. c) Instrumentación del derecho al desarrollo material y cultural de los pueblos indígenas, incluyendo: el derecho a definir sus propias alternativas e impulsarlas bajo su responsabilidad; el derecho a participar en los beneficios del desarrollo nacional en una medida que compense los déficit históricamente esta-

17 Lerner, Natán, *Minoría y grupos en el derecho internacional. Derecho y discriminación*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991, pp. 56-60.

blecidos, y el derecho a tomar parte en el diseño y ejecución de los objetivos nacionales del desarrollo. El patrimonio tecnológico indígena enriquecido con los avances científicos y técnicos de la humanidad, deberá integrar las nuevas estrategias de desarrollo de toda la sociedad, reconociéndose así su capacidad secular para desarrollar una relación armónica con la naturaleza. *d)* Afianzamiento del derecho al ejercicio y desarrollo de las culturas indígenas y a su crecimiento y transformación; así como a la incorporación de sus lenguas y contenidos culturales en los modelos educativos nacionales. Este derecho debe garantizar el acceso a los bienes culturales de la nación y la participación de los pueblos en la configuración de la cultura nacional. Es de especial importancia fomentar el uso de sus lenguas y asegurar sus contribuciones permanentes en campos de la tecnología, la medicina, la producción y conservación de la naturaleza. *e)* Establecimiento de las condiciones jurídicas y políticas que hagan posibles y seguros el ejercicio y la ampliación de los derechos antes señalados, dentro de la institucionalidad de los Estados. Para esto será necesario garantizar la representación directa de los pueblos en las de gobierno, asegurar sus conquistas históricas y, legitimar sus formas propias de autoridad, representación y administración de justicia.¹⁸

Sin embargo, los derechos específicos de los pueblos indios se resumen desde nuestra perspectiva y tomando en consideración las demandas de los pueblos indios en los diferentes medios de expresión, encuentros y cumbres continentales, en tres postulados fundamentales: el derecho al territorio, el derecho a la cultura, y el derecho a la autodeterminación.

18 Iturralde, Diego, "Los pueblos indígenas y sus derechos en América Latina", *Justicia y Paz*, México, núm. 25, año VII, Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria, O. P." A. C., enero-mayo, 1992, pp. 27 y 28.

1. El derecho al territorio

Para algunos autores el punto central de los reclamos actuales de los pueblos indígenas es la protección de sus espacios vitales.¹⁹ La tierra representa para los pueblos indios algo más que un medio de producción, o parcela a cultivar. Dentro de la cosmovisión indígena, la tierra es vista como la raíz de su existencia, como la madre dadora de la vida, es la *Pachamama* (nuestra madre tierra). La relación hombre/naturaleza en su contexto cultural adquiere un significado muy especial, y al mismo tiempo, particular.

Para nosotros los indígenas, la tierra no es sólo el objeto de nuestro trabajo, la fuente de los alimentos que consumimos, sino el centro de toda nuestra vida, la base de nuestra vida, la base de nuestra organización social, el origen de nuestras tradiciones y costumbres.²⁰

Esta demanda fundamental de los pueblos indios se basa entonces en un concepto mucho más amplio que el de tierra, como lo es el territorio, entendido éste como el espacio necesario y suficiente para que un grupo humano pueda desarrollar libremente sus actividades económicas, sociales, políticas, artísticas, religiosas, etcétera.²¹ René Kuppe, reconocido antropólogo del derecho, ha señalado que esa relación esencial es irrenunciable para la sobrevivencia de los pueblos indígenas. Su ruptura forzosa significa la destrucción física, el fracaso social, el trauma psicocultural para los miembros individuales de los grupos indígenas afectados. Mantener su relación con la tierra es la *conditio sine qua non* de su existencia como seres

19 Kuppe, René, *op. cit.*, p. 1.

20 II Congreso Nacional de la ANUC, 1974. (Asociación Nacional de Usuarios Campesinos, Colombia). Citado en: Barre, Marie-Chantal, *Ideologías indigenistas y movimientos indios*, México, Siglo XXI, 1988, p. 162.

21 Consejería Presidencial para la Defensa, Protección y Promoción de los Derechos Humanos y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, "Derechos de los indígenas", *Derechos Humanos. Reflexión y Acción*, Colombia, núm. 3, 1991, p. 12.

humanos. Y es por esa característica que esa relación solamente puede ser aceptada y reconocida como un derecho humano elemental.²² Demos de nuevo la palabra a las voces negadas:

La tierra no puede ser enajenada o robada. Nosotros pertenecemos a la tierra; nuestro nacimiento no rompe el cordón de la vida que viene de la tierra. Nuestra espiritualidad, nuestra cultura y nuestra vida social dependen de ella. (Pat Dobson, aborigen australiano.)

Sin la selva estamos muertos. (Un nativo de Sarawak, Malasia.)

Todo el conocimiento de nuestro pueblo está basado en la relación permanente con los lugares en que vivimos. Los territorios indios no están únicamente situados físicamente sino también culturalmente. La gente que vive en un valle mira los ríos y las montañas de una manera muy diferente que un geólogo o un biólogo. Una montaña para nosotros tiene un nombre, tiene hijos, tiene amores.(Ailton Krenaki, Brasil.)²³

2. *El derecho a la cultura*

El derecho a la cultura de los pueblos indios está ligado intrínsecamente al territorio, en cuanto que éste es el espacio vital de reproducción de su cultura. Indio, tierra y cultura, son por decirlo de algún modo inseparables.²⁴ No existe, sin embargo, una cultura indígena, sino culturas indígenas en cuanto que la cultura es la forma particular que tiene un grupo humano para resolver los problemas planteados por su medio natural y social. Asimismo, puede entenderse cómo la

22 Kuppe, René, *op. cit.*, p. 2.

23 Development Policies Branch-Organización Internacional del Trabajo, *Indigenous and tribal peoples and the ILO*, Graf Art, Italia, 1994, p. 4. (La traducción es mía).

24 Marie-Chantal Barre, *op. cit.*, p. 166.

concepción que una etnia tiene sobre la vida, sobre la naturaleza y sobre las relaciones hombre-naturaleza.²⁵

Para nosotros, el concepto de cultura que es básico no puede restringirse a la suma de algunos elementos tomados fuera de contexto, como la lengua, las creencias, los mitos y leyendas, la música y la danza, sino que es el marco global de nuestra vida, donde la tierra es la base y punto de partida.²⁶

Empero, dentro de este postulado fundamental caben demandas como el derecho al idioma, a la educación bilingüe, a la preservación y desarrollo de su cultura, entre las más importantes. Veamos a continuación el contenido del Manifiesto de Tiahuanacy, del programa de participación de la UNRISD, realizado en Ginebra, Suiza, el año de 1987:

El desarrollo cierto está basado en la cultura... La procuración sistemática de destruir las culturas Quechua y Aymara es la fuente de todas las frustraciones nacionales... llevados por una forma práctica de materialismo, han supuesto que el progreso está basado solamente en los aspectos económicos de la vida. Nosotros los campesinos queremos desarrollo económico... Nosotros no queremos nuestra doble integridad heredada a favor de una pseudo-integridad... Nosotros somos extranjeros en nuestro propio país. La carencia de una participación real en la economía, política y vida social del país es nuestra mayor frustración. Sin ésta, será imposible crear la unidad nacional y lograr el dinámico desarrollo económico armonioso apropiado a nuestras necesidades y a nuestra realidad.²⁷

25 Consejería Presidencial para la Defensa, Protección y Promoción de los Derechos Humanos y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *op. cit.*, p. 13.

26 Marie-Chantal Barre, *op. cit.*, p. 167.

27 Development Policies Branch, Organización Internacional del Trabajo, *op. cit.*, p. 12. (La traducción es mía).

3. *El derecho a la autodeterminación*

Existe una tendencia contemporánea a suponer que ésta debe ser la “demanda madre” de estos conglomerados. Esta tendencia intenta superar el “marxismo economicista menos imaginativo” que reduce la realidad social a la esfera de lo económico.²⁸ Díaz Polanco, basado en el estudio de las demandas indígenas a nivel continental, específicamente en Nicaragua, encuentra que:

el campo principal a que se refieren principalmente los derechos socio-políticos, en la medida en que sólo el desarrollo imaginativo de fórmulas para dar respuesta para esta problemática, permitiría abordar los otros campos, como los de carácter económico, que evidentemente son fundamentales y en los que se encuentran el problema de tierras y en general de recursos productivos, que abarca incluso el concepto de territorio como un recurso étnico. Pero si no se encuentra una fórmula para dar solución a la carencia de derechos políticos de los grupos étnicos, va a ser muy difícil encontrar solución a los problemas de carácter económico y social, en consecuencia, piensa que éste es el campo fundamental de problemas que enfrentan los indígenas en América Latina. El hecho que a lo largo de la historia el proceso etnohistórico va en la dirección de la disminución de los derechos políticos de los pueblos indios; de tal manera que éstos grupos se han convertido no sólo en grupos marginales, desde el punto de vista socioeconómico sino también marginales desde el punto de vista político. Esta marginalidad política es el fundamento de la desigualdad étnica, que a su vez es el fundamento de los conflictos étnico-nacionales que atraviesan nuestras sociedades. Tenemos que hacer verdaderos ciudadanos a estos grupos (enfatisa) porque la historia ha sido irónica, a los indígenas se les ha negado su carácter de tal afirmando que deben pasar a ser ciudadanos y en el proceso de vida independiente, el sistema

²⁸ Díaz Polanco, Héctor, “Reducir el análisis científico al estudio exclusivo de los fenómenos económicos”, *Nueva Antropología*, México, año II, núm. 11, 1974.

sociopolítico ha mantenido, ha hecho todo lo posible por impedir que estos grupos se conviertan en verdaderos ciudadanos, es decir en miembros activos en el plano de derechos en nuestras sociedades.²⁹

El régimen de autonomía no es una fórmula mágica ni promesa de privilegio para unos en perjuicio de otros, es tan sólo la solución que una sociedad puede adoptar en un momento de su desarrollo concreto para resolver el conflicto étnico-nacional. La autonomía en sí misma se refiere a un régimen especial que configura un gobierno propio (autogobierno) para ciertas comunidades integrantes, las cuales escogen así autoridades que son parte de la colectividad, ejercen competencias legalmente atribuidas y tienen facultades mínimas para legislar acerca de su vida interna y para la administración de sus asuntos. La autonomía sintetiza y articula políticamente el conjunto de reivindicaciones que plantean los grupos étnicos. En tal virtud, puede decirse que la autonomía es la demanda madre de esos conglomerados. Sus rasgos específicos estarán determinados, de una parte, por la naturaleza histórica de la colectividad que la ejercerá, en tanto que esta será el sujeto social; y de otra, por el carácter sociopolítico del régimen estatal nacional en que cobrará existencia institucional y práctica... y en suma, el grado de autogobierno reconocido, en su despliegue concreto dependerán en gran medida de la orientación política y el sistema democrático vigentes.

En resumen, la autonomía es un régimen sociopolítico, que será tan efectivo en tanto se desarrolle en un medio sociopolítico democrático. La autonomía es la expresión de la democracia en lo que se refiere a grupos socioculturales particulares, en consecuencia no es en sí misma una solución, ni puede desarrollarse en el marco de una sociedad nacional en que no tiene efecto la vida democrática; de hecho la autonomía es una respuesta particular en el marco del proceso democrático,

29 Ordóñez Mazariegos, Carlos Salvador, *op. cit.*, p. 231.

de tal manera, que no es una piedra filosofal. En ese sentido, sólo en las sociedades en donde ha surgido y se ha desarrollado un proceso democrático, las regiones autonómicas han funcionado, y allí en donde la sociedad nacional ha experimentado un proceso antidemocrático o de reversión democrática el régimen autonómico se ha malogrado o no ha funcionado. El caso más evidente de esto es el de la Costa Atlántica de Nicaragua, donde el régimen de autonomía que significaba grandes promesas, prácticamente se ha estancado.³⁰

Como podemos advertir existen dos tendencias en el seno del movimiento indio, por un lado la que plantea que la demanda central debe ser la tierra, entendida más ampliamente como territorio, y por el otro, la que plantea la autonomía como "demanda madre". La cuestión nos parece crucial para comprender mejor las demandas de los pueblos indios. En primer lugar, quisiéramos señalar que si la demanda central de los pueblos indios debe ser el territorio, éste necesita ser definido claramente como un espacio vital, y delimitado del concepto de tierra, en su acepción occidental, del derecho civil occidental.³¹ En segundo lugar, comprender que la demanda del territorio, no es una demanda netamente económica, sino mucho más amplia, pues abarca también los aspectos culturales, de cosmovisión, etcétera, en una palabra: étnicos. Las siguientes palabras resumen mejor lo expresado en los puntos anteriormente señalados:

Nuestra lucha principal y fundamental es una por la tierra, nuestro territorio y nuestros recursos naturales. Nosotros defendemos nuestra tierra y nuestros recursos naturales para la sobrevivencia cultural y humana de nuestros niños. La segu-

³⁰ *Idem*, p. 232 y 233.

³¹ René Kuppe nos dice que por medio de ese concepto occidental (tierra) se expresa una relación la cual comprende el poder dispositivo de una persona sobre un pedazo de suelo. Se expresa también el potencial de explotación de ese suelo de manera económicamente rentable, de aprovecharlo como un mero instrumento de inversión, de venderlo y usarlo como objeto de prenda. *Op. cit.*, p. 2.

ridad moral de pueblos con diferentes lenguas y costumbres esta basada sobre esta defensa... Nosotros, los pueblos nativos, pensamos y planeamos en términos de territorio común, no en términos de propiedad individual; esto significa que nosotros garantizamos que la comunidad tenga acceso a los diferentes recursos de las selvas (madera, tierra para cultivar, cazar y pescar)... Nuestra prioridad es asegurarnos de la posesión legal del territorio que justamente nos pertenece, porque nosotros somos los verdaderos propietarios de la tierra y de los recursos naturales. Nosotros, los pueblos nativos, sabemos que sin tierra no será posible tener educación, ni seguridad, ni vida.³²

Marx dirá que "... para los pueblos nativos en todo el mundo, la tierra es un fenómeno mucho más complejo y sutil, arraigado en las nociones nativas de historia, cultura, religión y ecología, así como en la economía de subsistencia".³³ En tercer lugar nos parece inapropiado e inconsistente el uso del término "demanda madre" para argumentar que la demanda de autonomía es la que da articulación, significado y sentido a todas las demás demandas, puesto que dentro de las cosmovisiones indígenas, la tierra es vista como la "madre" o la "fuente de la vida" y no la autonomía, ni el poder político. "Nosotros también decimos que la tierra es nuestra madre, porque ésta está con ellos en nuestro nacimiento, ésta nos mantiene y nos sustenta con sus frutos; esta es nuestra cultura porque ésta es la base del desarrollo de nuestras actividades sociales, económicas y culturales".³⁴ Hechas estas observaciones, quisiéramos fundamentar lo siguiente: El territorio debe ser la demanda central de los pueblos indios, en virtud que la tierra como medio de producción y como espacio vital de

32 Narby, Jeremy, *Five hundred years of american resistance*, Ginebra, International Committee of the Kadhafi Human Rights Award, 1991, p. 60. (La traducción es mía).

33 *Idem*. El texto original es el siguiente: "...for native peoples throughout the world, land is far more complex and subtle phenomenon, rooted in native notions of history, cultura, religion and ecology, as well as in the subsistence economy".

34 *Ibid*, p. 62. (La traducción es mía).

reproducción de su cultura es "*conditio sine qua non* de su existencia como seres humanos". Creemos oportuno subrayar que tampoco intentamos interpretar la realidad social del indio con una visión economicista o etnicista, ya que estamos conscientes de que ambas posturas son reduccionistas de la realidad social. Nuestra postura, no dimensiona lo clasista a lo étnico, o viceversa, sino que considera a la etnicidad como un nivel de las clases sociales. Lo que se intenta es pues, comprender la visión del mundo y de la vida indígena, su *weltanschauung* (ventana al conocimiento), para la mejor interpretación de la realidad social. El indio sin la base de su espiritualidad (la tierra) es un indio muerto. Aun los indios de la ciudad tienen que recurrir a la organización social de sus pueblos para alimentarse espiritualmente y reproducirse culturalmente.

Nos adherimos a propuesta de Jeremy Narby cuando dice que la defensa de sus derechos territoriales es primordial y fundamental. Todos sus otros reclamos a derechos (a la sobrevivencia, a la autonomía política, a la identidad étnica, derechos culturales, etcétera) están fundados sobre esta cuestión. El antropólogo francés, Jean-Francois Lecaillon, citado por Narby ha escrito también que:

La tierra (o territorio) es el centro de todas las inquietudes indias. Éste es virtualmente el punto focal universal entre los indios. Su movilización ha estado logrando recuperar las tierras que ellos creen ser los legítimos propietarios, o proteger aquellos territorios que aún les pertenecen pero que sienten amenazados por una reforma agraria (en el momento actual Perú, Chile, Brasil y Nicaragua), proyectos de desarrollo (en Panamá, Ecuador, Estados Unidos y Canadá), o por la codicia de sus malévolos vecinos a quienes el gobierno permite violar esos derechos territoriales con impunidad (como en México o las Amazonas, etcétera). En retrospectiva, uno está forzado a concluir que todas las guerras de los indios americanos del norte tuvieron origen en disputas territoriales. Los tratados

firmados (y regularmente violados) han sido siempre el resultado de negociaciones sobre tierra.³⁵

Ahora bien, quizás en esta polémica no escapamos a la tendencia occidental de analizar las sociedades indias según divisiones conceptuales jerarquizadas.³⁶ Quizás Robert Jaulin en *La des-civilización*, nos puede dar una pista más cuando habla que la preocupación del movimiento indio americano,

consiste en marcar la cotidianidad humana, su preocupación es de alianza con el mundo, de encarnación en la Tierra. Esta encarnación requiere la libertad y un espacio, los indígenas proponen que esa libertad sea respetada, su soberanía, que sean respetados los tratados, que sean entregadas las pocas tierras a que esos tratados daban derecho.³⁷

Esta apreciación es muy valiosa, puesto que nos advierte que la lucha por la tierra necesita estar ligada a la idea de libertad, esto es, a la capacidad de elegir la adecuación moral de los actos.³⁸ Recordemos que “Tierra y Libertad” fue el grito zapatista a principios de siglo, y “Territorio y Autonomía” podría ser el reclamo a fines de siglo. Sin embargo, estoy convencido que esta cuestión va a depender en gran medida del desarrollo del modelo neoliberal y de lo que se ha denominado transición a la democracia, a la que aspiran los pueblos latinoamericanos para implementar un nuevo “pacto social”, en donde se escuche la voz de los sectores y/o pueblos social, económica, política y culturalmente marginados y/o negados, entre ellos, a los pueblos indios y se construyan los espacios convenientes de participación política en la definición y solución de sus problemas básicos, tomándolos en cuenta para las políticas globales que afectan al colectivo nacional.

35 *Idem*, p. 58. (La traducción es mía).

36 Barre, Marie-Chantal, *op. cit.*, p. 166.

37 Robert, Jaulin, *La des-civilización*, México, Nueva Imagen, 1974, p. 31.

38 Barreiro Barreiro, Clara, *op. cit.*, p. 6.

III. EL ETNODESARROLLO: CONVENIO NÚMERO 169 DE LA OIT

El Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo, que revisa el 107, es un nuevo instrumento sobre poblaciones indígenas del mundo, y se inserta en los derechos de la tercera generación (derechos de los pueblos o derechos colectivos) de las nuevas políticas de etnodesarrollo de Naciones Unidas, que toman en cuenta a los sujetos sociales que se encuentran inmersos en la problemática, y que debido a la circunstancia del carácter tripartito de la OIT (patrones, gobiernos y trabajadores), a los pueblos indígenas les fue posible participar en la elaboración y discusión del referido Convenio número 169.

Este nuevo instrumento internacional intenta superar la concepción integracionista, es decir, etnófila de la diversidad cultural, que animaba al revisado Convenio 107 y que “provocó una serie de acciones de ciertos Estados que, con el fin de impulsar un proceso de desarrollo global de la nación, no acataron el debido respeto a la diversidad de esos pueblos, ignorando los valores culturales, sociales y religiosos de los mismos”.³⁹ La génesis del referido Convenio número 169, se remonta a 1985 cuando el Consejo de Administración de la OIT en su CCXXXI Reunión convocó a una reunión de expertos, con el fin de revisar el Convenio 107. Los puntos básicos tratados en dicha reunión fueron el enfoque integracionista básico del Convenio y sus disposiciones sobre los derechos a la tierra. Para la CCXXXIV Reunión se logra incluir en el orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo el punto relativo a la “revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (número 107)”.⁴⁰ El convenio número 169 de la OIT fue adoptado finalmente tras largos debates y procedimientos, por la Conferencia Internacional del Trabajo el 27 de junio de 1989. Los conceptos bá-

39 Hernández Pulido, J. R., *op. cit.*, p. 162.

40 *Ibidem*.

sicos del convenio fueron respeto y participación. Respeto a la cultura, a la religión, a la organización social y económica y a la identidad propia: la premisa de la existencia perdurable de los pueblos indígenas y tribales (el Convenio 107 presupone su integración).⁴¹ Varios son los puntos nodales:

1) El convenio se aplica: a) a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus costumbres o tradiciones o por una legislación especial; b) 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 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.

2) La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá ser considerada como el criterio fundamental para determinar los grupos interesados.

3) La utilización del término de “pueblos” en el nuevo convenio responde a la idea de que no son “poblaciones” sino pueblos con identidad y organización propia.

4) La utilización de este término en el nuevo convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga aplicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional.

5) Al aplicar dicho 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.

41 Dandler, Jorge, “El derecho de los pueblos indígenas”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, t. XLII, núms. 185-186, septiembre-diciembre 1992, p. 182.

6) El nuevo convenio se divide en las siguientes partes: parte I. Política general; parte II. Tierras; parte III. Contratación y condiciones de empleo; parte IV. Formación profesional, artesanía e industrias rurales; parte V. Seguridad social y salud; parte VI. Educación y medios de comunicación; parte VII. Contactos y cooperación a través de las fronteras; parte VIII. Administración; parte IX. Disposiciones generales; parte X. Disposiciones finales.

México fue, junto con Noruega, de los primeros países en firmarlo (05 de septiembre de 1990). Al adoptar el Convenio 169 de la OIT, el gobierno mexicano asumió una gran responsabilidad, puesto que la lectura del artículo 133 constitucional deja claro que México reconoce que este convenio debe aplicarse en el país, como ley suprema de toda la Unión. Para vigilar el cumplimiento del convenio firmado, la Procuraduría General de la República y el Instituto Nacional Indigenista firmaron y giraron el acuerdo número A/025/91, del 9 de julio de 1991, en el que se insta a los servidores públicos de conocerlo y aplicarlo debidamente.

IV. ALGUNAS CONSIDERACIONES EN TORNO AL CONVENIO 169

Creemos acertado que en el nuevo convenio se utilice el término de “pueblo” para referirse a los conglomerados indígenas, pero vemos con preocupación que a éste se le limite a la retórica, y no reconozca su derecho a la libre determinación. “La utilización de este término en el nuevo convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga aplicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional”. Más aún, del estudio y análisis de las reformas constitucionales al artículo 27 de la carta magna, realizado en el capítulo anterior, se desprende que el legislador no tomó en consideración la esencia de la parte II del Convenio 169 relativa a las “tierras” y/o “territorios” de los pueblos indígenas. Notándose por lo consiguiente una severa omisión y una gran contradicción. Para

confirmar lo anterior veamos lo que reza el artículo 19 del Convenio 169 de la OIT:

Los programas agrarios nacionales deberán garantizar a los pueblos interesados condiciones equivalentes a las que disfruten otros sectores de la población, a los efectos de:

a) La asignación de tierras adicionales a dichos pueblos cuando las tierras de que dispongan sean insuficientes para garantizarles los elementos de una existencia normal o para hacer frente a su posible crecimiento numérico;

b) El otorgamiento de los medios necesarios para el desarrollo de las tierras que dichos pueblos ya poseen.

Ahora leamos el nuevo espíritu del reformado artículo 27 constitucional:

El reparto de tierras ya no es posible, porque ya no hay más tierras que repartir; porque la seguridad en la tenencia de la tierra no sería realidad y, sobre todo, porque significaría engañar a los solicitantes con algo imposible de cumplir. La realidad exige ser congruente. El artículo 27 reformado ya no considera acciones de reparto agrario. Por ello se derogaron las fracciones X, XI, XII, XIII y XIV, que contenían esta obligación del Estado.⁴² Ante esta contradicción, encontramos que desde el punto de vista legal, el conflicto entre un tratado internacional y la ley suprema de la Nación debe resolverse según el doctor Carpizo de la siguiente manera:

...un tratado anticonstitucional (se refiere al concepto amplio de constitucional, es decir la Constitución y las leyes constitucionales) no se puede aplicar en el orden interno. Desde el punto de vista externo tampoco lo debe aplicar el estado aunque caiga en responsabilidad y lo que debe hacer en estos casos es denunciarlo o por algún otro método jurídico acabar con el monstruo que no tiene base constitucional para poder subsistir.⁴³

42 Procuraduría Agraria, Nueva Legislación Agraria, México, 1993, p. 11 y 12.

43 Patiño Mánffer, Ruperto, "Comentario al Artículo 133", *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, México, H. Cámara de Diputados, p. 1184.

Por consiguiente, lo aplicable en esta situación es la nueva ley agraria, puesto que el derecho positivo nacional es el que se impone en todo momento. Sin embargo esto no significa que el Convenio 169 de la OIT, no sea un instrumento útil para la defensa de los derechos humanos de los pueblos indios. El Convenio 169 es ley nacional en México, al igual que el artículo 4o. constitucional y todos los demás, y por ende exigibles por parte de los pueblos indios. Por ello, urge avanzar más en el campo de la protección internacional y nacional de los pueblos indígenas.

Finalmente, es fácil advertir, con este estudio y análisis, que las diversas instancias del gobierno han suplantado las iniciativas y las responsabilidades que corresponden a los pueblos indios, en la medida que el indio en México ha sido siempre objeto de atención, de preocupación de estado, de políticas indigenistas, pero nunca el sujeto que dirija dichos proyectos, y los convierta en realidades. Lamentablemente, algunos de los otros antropólogos críticos son actualmente, los servidores de los intereses dominantes, los cuales han negado a lo largo de la historia los derechos de naturaleza étnica en México. Usurpando, de esta manera, el derecho que les corresponde legítimamente a los pueblos indios de decidir sobre su propio destino.