

Capítulo II

Derecho indígena, un concepto tridimensional

En el capítulo anterior expusimos algunos datos básicos en relación con las minorías étnicas en América Latina. Prevalece, sin embargo, una cuestión fundamental para este ensayo, que hasta el momento ha quedado al margen: *¿Qué es el derecho indígena?*, *¿Será la legalidad que establecieron los nativos entre ellos?*, *¿O existen fueros especiales que los Estados nacionales aplicaron a estos grupos?*, *¿Habrá una legislación específicamente indígena?*, *¿Serán compatibles los privilegios grupales con un liberalismo universalista centrado en el individuo?*, *¿La protección de las minorías étnicas pertenece a los derechos humanos y de las minorías o es una materia especial de derechos colectivos?*

En el pensamiento jurídico contemporáneo, el término *derecho indígena* aparece en tres ámbitos claramente diferenciables: *el derecho consuetudinario, estatal e internacional*. Valdrá la pena recordar brevemente el significado de cada uno de estos espacios legales:

La costumbre legal: ¿derecho positivo o negativo?

El término *consuetudinario*, etimológicamente, remite a una categoría jurídica del derecho romano, *ius consuetudinis*, que reconoce la costumbre (*consuetudo*) como una fuente de legalidad. Fue Ulpiano, jurisconsulto romano de la dinastía de los Severos (nacido en Tiro-Roma en 228), quien se refirió más explícitamente a esta figura legal, sea como elemento complementario de la jurisdicción —“es el mejor intérprete de las leyes”—, sea como la emanación de la ley: “la costumbre arraigada es acatada como ley” (En las palabras de Ulpiano: “*Consuetudo optima legum interpres*”, “*Inveterata consuetudo pro lege...custoditur*.”, citado en Ritter [edit.], 1992: 225). A partir de estos antecedentes históricos, a los que se agrega especialmente la aportación de F. C. von Savigny (1779-1861), creador de la escuela histórica alemana (cfr. Pistone, 1997), la doctrina moderna del derecho consuetudinario ha ido evolucionando hacia una definición más precisa; el ejercicio prolongado y homogéneo, sumado a la convicción de estar conscientemente haciendo uso de un derecho (*opinio necessitatis*), constituyen hoy los dos elementos comprobatorios de una legalidad originada en la tradición popular (cfr. Ritter [edit.],

1992: 225).

El derecho consuetudinario, según subrayan casi todos los especialistas en la temática, ha sido históricamente reconocido e integrado en los sistemas jurídicos occidentales —bajo sus respectivas designaciones nacionales: *common law*, *droit coutumier*, *Gewohnheitsrecht*—, hecho que se evidencia especialmente en la tradición jurídica de Inglaterra donde los jueces son considerados conservadores y depositarios de una ley común que, incluso, pueden imponer limitaciones al poder legislativo (Matteucci, 1997: 342).

La diferenciación entre derecho positivo y consuetudinario, desde un punto de vista de la teoría política general, remite a distintas fuentes de emanación legal —comunidad *versus* autoridad legal:

...lo que caracteriza al derecho consuetudinario es precisamente que se trata de un conjunto de costumbres reconocidas y compartidas por una colectividad (comunidad, pueblo, tribu, grupo étnico o religioso etcétera), a diferencia de leyes escritas que emanan de una autoridad política constituida, y cuya aplicación está en manos de esta autoridad, es decir, generalmente el Estado. La diferencia fundamental, entonces, sería que el derecho positivo está vinculado al poder estatal, en tanto que el derecho consuetudinario es propio de sociedades que carecen de Estado, o simplemente opera sin referencia al Estado (Stavenhagen et al., 1990: 29-30).

En América Latina, sin embargo, la confluencia de estas dos tradiciones jurídicas, entre colectivos apartados y organismos gubernamentales, se ha presentado en circunstancias muy particulares: porque las legalidades vigentes, la de España y la de Indoamérica, se han desarrollado en ámbitos culturales totalmente distintos, en contextos de desconocimiento mutuo. Además el régimen colonial se constituyó desde una posición de dominio absoluto, de una asimetría valorativa. Las leyes y “buenas costumbres” de los indios, desde los primeros años de la colonia, obtuvieron sanción oficial, pero bajo la importante restricción de no contradecir ni la religión católica ni la legislación



real (Dougna Rodríguez, 1994: 260-262).

La política indianista que pretendió incluir forzosamente a la población americana dentro de la “unidad cristiana”, junto con el liberalismo republicano de la época decimonónica (que aspira a la disolución de la etnicidad en la ciudadanía individualista) y el indigenismo del siglo XX (un método de aculturación nacional), contribuyeron a una concepción distorsionada sobre el derecho consuetudinario —una serie de juicios de valor que prevalecen hasta nuestros días. La índole oral del derecho consuetudinario, por ejemplo, que tan frecuentemente se destaca como una de sus características, no fue sino un producto de la Colonia. Los indígenas precolombinos conocían y aplicaban originalmente reglas escritas y habladas, como ha señalado González Galván (1995: 152-153). La oralidad se transformó en el único instrumento de reproducción de la vida jurídica, porque el régimen español no permitía la coexistencia de textos legales de divergente procedencia cultural.

Actualmente el derecho indígena ha recuperado, parcialmente, la escritura, como demuestra esta breve referencia tomada de un reglamento de una ronda de ancianos de Nayarit (México) de 1993:

Decimos lo siguiente...No maltratar los árboles plantados, así como las plantas silvestres que también nos proporcionan sus frutos y nos dan sombra para resistir el calor...Por ningún motivo se echen truenos de dinamitas a los charcos de nuestro río cora ni arroyos, para evitar la mortandad de los pescados chicos que ahí viven porque de lo contrario, la persona que desobedezca esta disposición será castigada (citado en González Galván, 1995: 184-185).

Este sugerente texto legal de los nayeri incluye partes del lenguaje hablado, además de revelar muchos elementos más del pensamiento jurídico indígena, como la persuasión poética (¿quién puede maltratar a un árbol que da frutos y sombra?) y un anuncio de penalización poco amenazante (será castigado).

En síntesis, aunque el derecho de los indígenas se ha refugiado y expresado por vía de la palabra hablada, la insistencia en esta característica oral ha dado pie a argumentos de tipo evolucionista. En el constitucionalismo latinoamericano hasta hace poco ha predominado una concepción despreciativa sobre la administración indígena de la justicia, hecho que se expresa, por ejemplo, en el uso de formulaciones legales de tipo “respeto a formas de vida, costumbres, tradiciones” (Constitución de Guatemala, art. 66) y “protección de culturas, usos y costumbres”

(Constitución de México, art. 4), aunque también destacan enfoques más avanzados al respecto, como el de la Constitución de Bolivia (“administración y aplicación de normas propias”, art. 171), Paraguay (“normas consuetudinarias”, art. 63) y Perú (“ejercicio de funciones jurisdiccionales”, art. 149). La Carta Magna de Colombia reconoce ejemplarmente una pluralidad jurídica (que en los hechos nunca había dejado de existir), equiparando estas “costumbres” a la administración de la justicia en el marco de determinadas circunscripciones: “Las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial...” (art. 246). También es sugerente el reconocimiento del derecho consuetudinario en Ecuador, donde “Las autoridades de los pueblos indígenas ejercerán funciones de justicia, aplicando normas y procedimientos propios para la solución de conflictos internos de conformidad con sus costumbres o derecho consuetudinario” (art. 191), y en Venezuela donde “Las autoridades legítimas de los pueblos indígenas podrán aplicar en su hábitat instancias de justicia con base en sus tradiciones ancestrales y que sólo afecten a sus integrantes, según sus propias normas y procedimientos” (art. 260).

Las discusiones actuales sobre el derecho consuetudinario en este continente, finalmente, giran alrededor de algunas temáticas específicas, que a continuación resumiremos brevemente:

1. Existe una gran cantidad de investigaciones etnográficas enfocadas en la **administración de la justicia de determinados grupos** étnicos. Estos estudios de casos dan cuenta de la extraordinaria eficacia del derecho propiamente indígena, su tendencia de lograr consenso en vez de castigos, su cosmovisión (que desconoce esferas exclusivamente jurídicas) y su alto grado de credibilidad entre los miembros de una comunidad (cfr. Collier, 1995). Algunos especialistas también han podido rastrear la influencia del derecho positivo nacional en el derecho consuetudinario, hecho que obliga a modificar la visión un tanto idealizada de una justicia india heredada directamente de los ancestros (cfr. Stavenhagen et al., 1990: 29-46).
2. Un segundo conjunto de análisis de corte jurídico-filosófico se preocupa por **modelos (teóricos y prácticos) de coexistencia** de distintos tipos de derecho. Algunos autores proponen, por ejemplo, la transformación del derecho consuetudinario en derecho positivo



y obligatorio en un determinado espacio, según el modelo autonómico de España (Cremades, 1996). El derecho alternativo (ya practicado en algunos estados de México), en cambio, ofrece a los implicados la posibilidad de elegir entre administración consuetudinaria y positiva-nacional. Otro punto importante en esta sección es el status de los hábitos jurídicos: ¿será preferente un derecho personal, del cual los individuos indígenas disfrutaban en cualquier lado del territorio nacional?, ¿O se restringe a un territorio jurisdiccional específico? Aunque la mayoría de los autores se inclina por la personalidad territorial, por el momento, falta también resolver el grado de afectibilidad, es decir: ¿quiénes están sujetos a este derecho territorial?, ¿Los nacidos en el lugar (*ius soli*)?, ¿Los que pertenecen históricamente a un determinado grupo étnico (*ius sanguinis*)?, ¿O los que culturalmente se han adaptado a la cultura regional?

3. Finalmente hay un tercer tipo de reflexiones acerca de **la legislación penal** del Estado. El desconocimiento de las normas, según un clásico principio jurídico, no exime de su cumplimiento. Sin embargo, los indígenas -al ignorar, a veces, las nociones básicas del derecho positivo nacional, y por su limitada identificación con un Estado de derecho que los ha desfavorecido- han sido exceptuados de algunas responsabilidades: la Constitución mexicana, en este sentido, garantiza la consideración de “sus prácticas y costumbres jurídicas” en los juicios agrarios (art. 4). En esta misma línea, aunque con un rasgo paternalista, en Brasil los indios se consideraron de 1916 a 1988 “relativamente incapaces”, igualándolos a los adolescentes entre 16 y 21 años. Con todo, desde un punto de vista de los derechos humanos, pareciera que la población autóctona se encuentra en constante subordinación frente al sistema jurisdiccional global, tanto por el racismo de los funcionarios estatales como por las desventajas lingüísticas y culturales (cfr. Hamel, 1993).

Políticas del Estado: la ubicuidad del indigenismo

La esfera del derecho estatal, en un sentido amplio, comprende a las políticas sobre los amerindios desde la Colonia hasta nuestros días. “Estatal”, en este contexto, no necesariamente sugiere la existencia de un Estado-nacional, sino el funcionamiento de es-

tructuras legales y administrativas dentro de una determinada jurisdicción.

El ordenamiento que concierne a los indígenas en América, Asia y Oceanía durante el dominio español (y portugués) se designa derecho indiano, una materia propia y ampliamente investigada del derecho histórico. Muchas innovaciones del derecho indiano, como el derecho consuetudinario, los fueros especiales y las “repúblicas de Indias”, constituyen tópicos importantes de la discusión actual (cfr. Dougnac Rodríguez, 1994; Lira et al., 1987: 438-444).

Existe una gran dificultad para denominar la acción estatal hacia los aborígenes en la época republicana. En el presente trabajo utilizaremos el término *política indigenista* sin distinción de épocas y países. Sin embargo, es pertinente señalar que el indigenismo es un fenómeno en el que confluyen múltiples facetas de definiciones y connotaciones:

- El término “**indígena**”, como es sabido, no tiene relación etimológica ni con “indio” ni con “indigente”. De procedencia latina (*indigena*), es sinónimo de paisano, nativo y autóctono. Actualmente es la palabra más aceptada entre organizaciones indígenas de todas partes del mundo. En el derecho internacional en las últimas décadas se ha ido perfilando una definición bastante unívoca de este concepto (cfr. Favre, 1996; Daes, 1998; Aparicio, 1999).
- Desde un ángulo literario, el indigenismo es una **tendencia cultural** que valoriza el pasado precolombino y denuncia el maltrato que sufre la población autóctona en la actualidad. Entre los escritores del género narrativo indigenista se destacaron, entre otros, el boliviano Alcides Arguedas, los ecuatorianos Jorge Icaza y Ángel F. Rojas González, los peruanos Ciro Alegría y José María Arguedas, el guatemalteco Miguel Ángel Asturias y la mexicana Rosario Castellanos. Mientras los autores de la literatura indigenista son personas interesadas en la problemática nativa, los escritores de otro género, la literatura indígena, pertenecen directamente a los grupos étnicos (cfr. Montemayor, 1992).
- **La política propiamente indigenista** se inicia a partir de la segunda mitad del siglo XX en Perú, influenciada por el indigenismo literario y un movimiento intelectual asociado con importantes pensadores latinoamericanos como Manuel González Prada, José Carlos



Mariátegui y Víctor Raúl Haya de la Torre (Mariátegui, 1996: 44-45).

- Investigadores mexicanos, en cambio, tienden a identificar la política indigenista como derivación de la **Conferencia de Pátzcuaro de 1940**, por la cual la acción hacia los nativos se propaga desde el Instituto Indigenista Interamericano:

...el término se ha aplicado en forma restringida y se refiere únicamente a las políticas que se formalizan a partir de 1940, año en que se realiza el primer Congreso Indigenista Interamericano en Pátzcuaro (Bonfil Batalla, 1997: 804).

- Los indigenistas han sido ocasionalmente confundidos con los **partidarios del indianismo**, un movimiento político de indígenas y no-indígenas que, a partir de la década de los ochenta, cuestionó la política estatal integracionista, pero que tendía a crear simplificaciones y dicotomías conceptuales acerca de “lo indígena” y “lo occidental” (cfr. Díaz Polanco, 1991:100-104).
- En las discusiones actuales, el término “indigenista” tiene **connotaciones negativas**, ya que se asocia con la tendencia paternalista de las políticas estatales.
- Algunos autores suelen restringir el término “acción indigenista” a un **conjunto coherente de políticas** estatales. En países como Argentina o Venezuela, según este punto de vista, nunca se habría ejecutado una verdadera política indigenista.

La amplitud de criterio abordado en este ensayo para identificar una gestión estatal como política indigenista, complejiza el análisis ya que la cantidad de casos nacionales analizados suma 21 países; además abarca un periodo histórico de casi doscientos años (toda la época republicana en Hispanoamérica y la época independiente en Brasil), las fuentes legales a examinar en un determinado país, bajo estas premisas más flexibles, aumentan considerablemente: cualquier reglamento, que, de una o otra manera, pueda afectar a las comunidades indígenas —como la legislación penal, las leyes de uso de agua y de los bosques y las disposiciones sobre educación— forman parte de un cuerpo de documentos que influyen en la acción gubernamental hacia estos grupos. También las Constituciones de cada uno de los estados federales merecen una revisión más detallada.

La propuesta de realizar este tipo de estudio global

sobre la política indigenista en América Latina, por otra parte, dista de ser novedosa:

[Se decidió] recomendar la posibilidad de crear una Comisión Jurídico-Técnica en el seno del Instituto Indigenista Interamericano, formada por un representante de cada uno de los Estados-miembros, que recopilará, coordinará y difundirá las legislaciones sobre materia indígena de las Naciones Americanas y redactará un Proyecto de Coordinación de dichas legislaciones, que se distribuirá entre los Estados-miembros y los organismos internacionales especializados... (citado en sin autor, 1956: 247).

Esta observación final del III Congreso Indigenista efectuado en 1954 en La Paz, Bolivia —cuya finalidad era la realización de un “examen comparativo”—, lamentablemente, nunca se ha llevado a la práctica. Durante la década de los cincuenta se recopilaron apenas ocho legislaciones históricas indigenistas; la escasez de recursos materiales y la falta de decisión impidieron la continuación de esta labor de sistematización. Pese a todo, las aportaciones de investigadores particulares sobre esta problemática han aumentado considerablemente en los últimos años. Entre los autores que se dedicaron de forma metódica al régimen legal de los indígenas en el área latinoamericana en su conjunto cabe destacarse a Willem Assies, Bartolomé Clavero, Luis Díaz Müller, Héctor Díaz Polanco, Diego A. Iturralde, Alejandro Lipschutz, Gilbero López y Rivas, José Matos Mar, Jordán Pando, José Emilio Rolando Ordóñez Cifuentes y Rodolfo Stavenhagen, entre otros.

Los estudios jurídicos comparados generales sobre América Latina, hasta el momento, no se han interesado suficientemente por los avances legislativos en relación con los indoamericanos. Es ilustrativo al respecto un estudio preliminar a *Las Constituciones Latinoamericanas* escrito por Quiroga Lavié (1994: 34), que resume la cuestión en pocas líneas.

Los sistemas internacionales de derechos humanos: paseo por un laberinto documental

La dimensión internacional de los derechos indígenas se expresa, principalmente, en convenios, acuerdos y resoluciones de organismos supranacionales como la Organización de las Naciones Unidas. También incluye controversias y aportaciones teóricas, como el conocido “Estudio del Problema de la Discriminación contra las Poblaciones Indígenas” del ecuatoriano José R. Martínez Cobo, elaborado en 1986 para la ONU.

El derecho internacional, entendido como un con-



junto de reglas que regulan las relaciones entre diversos sujetos internacionales -hasta el siglo XVIII llamado “derecho de gentes”-, curiosamente, apareció como consecuencia del “descubrimiento” de América y las subsecuentes polémicas doctrinarias acerca de la ocupación de tierras “vacías”, el status legal de los indios, así como la “guerra justa”. Religiosos como Francisco de Vitoria, Francisco Suárez y Baltazar de Ayala forman parte de esta corriente precursora llamada Escuela Hispana del Derecho de Gentes. En las discusiones específicas sobre las cualidades y los defectos de los aborígenes americanos sobresalieron además autores como Bartolomé de las Casas, Juan Ginés de Sepúlveda, Antonio de Montesinos y António Vieira. Con todo, el término “derecho internacional” pertenece al siglo XVIII y, sobre todo, al jurista inglés Jeremy Bentham (1748-1832), quien lo introduce en el lenguaje especializado (cfr. Martínez Vera, 1995: 2-5).

La protección de minorías, como indica Lerner (1991), no es, de ninguna manera un fenómeno de la época contemporánea. Desde el siglo XVI se estipulaban cláusulas especiales en tratados bilaterales que aseguraban el libre ejercicio religioso. Posteriormente, bajo la vigencia de los Tratados de Versalles, regía el sistema de protección de las minorías de la Liga de las Naciones entre 1919 y 1939 —un orden legal establecido como medio de distensión en el complejo paisaje étnico-nacional que presentaba Europa entre las dos guerras. Este organismo imponía restricciones a la soberanía de los Estados miembros con vistas a la protección de ciertos derechos fundamentales de los grupos minoritarios: el uso del idioma materno en relaciones privadas y ante los tribunales, el establecimiento de centros educativos propios y la transmisión de una parte equitativa del gasto estatal.

La protección de minorías propuesta por la Liga, según la opinión mayoritaria de los especialistas, fracasó rotundamente al estallar la segunda guerra mundial en 1939, aunque heredó ideas sumamente importantes al derecho internacional, como el concepto de la autodeterminación de los pueblos y del equilibrio pacífico entre las naciones (cfr. Stopp, 1994: 21-22; Lowe, 1995: 235-240). En este contexto quizás no sea fortuito que una de las agencias más eficaces de la Liga en la década de los veinte defiende actualmente la posición más avanzada respecto de los derechos colectivos: la Organización Internacional del Trabajo (OIT), fundada en 1919.

Mientras las nacionalidades entre las dos guerras mundiales habían gozado de personalidad legal y de protección especial, a partir de 1945, a los ojos de la Jurisprudencia internacional, dejaron de ser

colectividades y se transformaron en personas, sujetas a los derechos humanos universales. La decadencia del régimen europeo de la Liga de las Naciones -expresada, por ejemplo, en la instrumentalización de las minorías alemanas para los fines bélicos de los regímenes fascistas-desprestigió durante muchas décadas la idea del reconocimiento de las minorías como sujetos colectivos. El orden jurídico de la posguerra resultó entonces profundamente individualista, fundado en los derechos humanos de todos los ciudadanos -una legalidad que no se cierra frente al peligro del racismo y del genocidio, pero que pretende remediarlo mediante la prohibición expresa de la discriminación de personas, y no de grupos.

Ahora bien, ¿significa lo anterior que las comunidades indígenas no figuran específicamente en el derecho internacional? Un experto en la materia señala al respecto:

Hay escasas reglas internacionales vinculatorias específicamente aplicables a las poblaciones indígenas. Para empeorar aún más el panorama, la aceptación y obediencia a estas reglas, hasta nuestros días, han sido pésimas... Informes de muchas partes del mundo sobre violaciones en gran escala de los derechos indígenas, frecuentemente, alcanzaron tales proporciones que acusaciones de etnocidio, apartheid e, incluso, genocidio no son excepcionales (Alfredsson, 1995: 948, traducción del inglés).

Empero, el panorama de los derechos indígenas a escala internacional —una materia propia sobre la que ya existe una amplia bibliografía especializada— no resulta tan desfavorable. En términos generales podemos distinguir entre dos tipos de entidades internacionales: el sistema universal de los derechos humanos dirigido por las Naciones Unidas (y por otras entidades internacionales) y el subsistema de las organizaciones regionales en Europa, América y África.

En el umbral del derecho colectivo: La organización de las Naciones Unidas

La Organización de las Naciones Unidas (ONU), fundada en 1945 como institución sucesora de la Liga de las Naciones, ha ido definiendo a lo largo de los últimos cincuenta años un régimen internacional de los derechos humanos, que también afecta a los pueblos indígenas. La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 constituye la piedra angular de este organismo, y, aunque no es un instrumento vinculatorio —es decir, no tiene fuerza legal— algunos de sus preceptos como la igualdad y



la no-discriminación son normas morales de carácter casi obligatorio cuya no-vigilancia implica un costo político muy alto. El mérito principal de la Declaración en relación con los habitantes aborígenes consiste, sin duda, en plantear (más como sugerencia que como un postulado consecuente) la existencia de derechos fundamentales universales -principalmente legados de la Revolución francesa y la Independencia norteamericana-, que sobrepasan el marco nacional:

...la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana (preámbulo).

En 1966 la Asamblea General de la ONU adopta dos convenios internacionales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), ambos vigentes desde 1976, que especifican y amplían los derechos de la Declaración. Estos dos Pactos, sumados a la Declaración Universal, las disposiciones sobre derechos humanos de la Carta de la ONU (1948) y un Protocolo Facultativo del PIDCP (que permite reclamaciones de particulares frente al Comité de Derechos Humanos), constituyen un conjunto de normas conocido como la Carta Internacional de Derechos Humanos (Buergethal et al., 1994: 96-102).

La gran cantidad de resoluciones, convenciones y pactos que ha producido el sistema de las Naciones Unidas (y que no podemos especificar en este breve esbozo) deja traslucir tres principios básicos:

1. En primer lugar, afirma esta entidad internacional la **universalidad de los derechos humanos individuales**: “sin distinción alguna de razas, color, sexo, idioma, religión, opinión o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”, tal como establece la Declaración Universal (art. 2), y siguien-

El 24 de abril de 2001, en su 57° período de sesiones, la Comisión de Derechos Humanos aprobó su resolución 2001/57 en la cual decidió nombrar, por un período de tres años, un Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas con el siguiente mandato: a) recabar, solicitar, recibir e intercambiar información y comunicaciones de todas las fuentes pertinentes, incluidos los Gobiernos, los propios indígenas, sus comunidades y organizaciones, sobre las violaciones de sus derechos humanos y libertades fundamentales; b) formular recomendaciones y propuestas sobre medidas y actividades apropiadas para prevenir y remediar las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas; y c) trabajar en estrecha relación con otros relatores especiales, representantes especiales, grupos de trabajo y expertos independientes de la Comisión de Derechos Humanos y de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos.

Stavenhagen (2002: 5)

do el tenor general de la Carta de la Organización (arts. 1, 3° y 55c). Esta aspiración igualitaria y la prohibición de la discriminación forman parte actualmente del constitucionalismo latinoamericano. La Carta Magna de Argentina, por ejemplo, le otorga a la Declaración Universal de Derechos Humanos (junto con muchos otros tratados internacionales) “jerarquía constitucional” (1994: art. 75, 22°); Bolivia, por otra parte, es el único país que reproduce casi literalmente el artículo 2 de la Declaración Universal, en el artículo 6 de sus leyes fundamentales. Chile y Uruguay constituyen una excepción; sus tradiciones institucionales, apegadas a un liberalismo de la era decimonónica, limitan los derechos humanos a las libertades y no conciben la condena explícita del racismo. La Constitución mexicana, cuya fecha de redacción es anterior a la Decla-

ración Universal atestigua su capacidad visionaria, al prevenir en 1917 (a propósito de la educación) contra “los privilegios de razas, sectas, de grupos, de sexos o de individuos” (art. 3, II c).

Los derechos humanos de la ONU se han ido expandiendo a partir de la Carta Internacional de Derechos Humanos, pero sin abandonar sus principios básicos como la libertad individual y la no-discriminación. Los más importantes instrumentos complementarios son la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio (1948, por primera vez empleada en la guerra de Bosnia), la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (1953), la Convención contra la Discriminación en la Educación (adoptada en 1962 por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura), la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965), la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de



Apartheid (1973) y la Convención de los Derechos del Niño (1989) —el documento que más países del mundo han ratificado.

- La ONU, en segundo lugar, reinstaura tímidamente la **idea de un derecho colectivo** más allá de los Estados-nación y sustentada todavía en sujetos particulares. Es cierto que la Carta de las Naciones Unidas subraya la “igualdad soberana” entre todos los Estados y prohíbe explícitamente la injerencia de la organización en asuntos internos: “Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados”. Sin embargo, en la misma fracción de artículo aclara también que “este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII” (art. 2, 7º), que trata de las acciones en caso de amenazas a la paz o actos de agresión. En suma, a lo largo de cincuenta años de vigencia del sistema jurídico internacional también se han ido reconociendo preceptos comunitarios. Por una parte siempre ha existido el reconocimiento de la autodeterminación de los pueblos, establecido por la Carta (arts. 1, 2º y 55) y prerrogativa de los dos Pactos Internacionales mencionados (PIDCP y PIDESC), las que en su artículo 1 reiteran que “todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural. La mayoría de las Constituciones latinoamericanas repiten este principio -que al parecer encuentra menos adeptos en esta región que los

derechos humanos generales. La ONU, por otra parte, nunca ha explicitado si el término pueblo se debe entender en el sentido de naciones (de un Estado) o si incluye también a las nacionalidades minoritarias. La idea inicial del derecho a la libre determinación, en todo caso, se produjo en un ambiente de descolonización de la postguerra, en el cual la tarea propuesta consistía en respaldar la independencia de muchas naciones africanas y fortalecer su estructura política, y no en reglamentar el *status* de las minorías dentro de estos nuevos artefactos geopolíticos. El PIDCP, por otra parte, señala la existencia de algunos derechos que todos los miembros de minorías tienen en común, aunque su ejercicio, naturalmente, recae sobre cada individuo (cfr. Capotorti, 1997: 414 sigs.):

En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma (art. 27).

A partir de un estudio de Francesco Capotorti sobre los derechos de personas pertenecientes a minorías étnicas de 1979, la Asamblea General de la ONU aprobó en 1992, después de alargadas discusiones en el seno de la Subcomisión para la Prevención de Discriminaciones y la Protección a Minorías (órgano subsidiario de la Comisión de Derechos Humanos), la Declaración de los Derechos de Per-

Cuadro 11

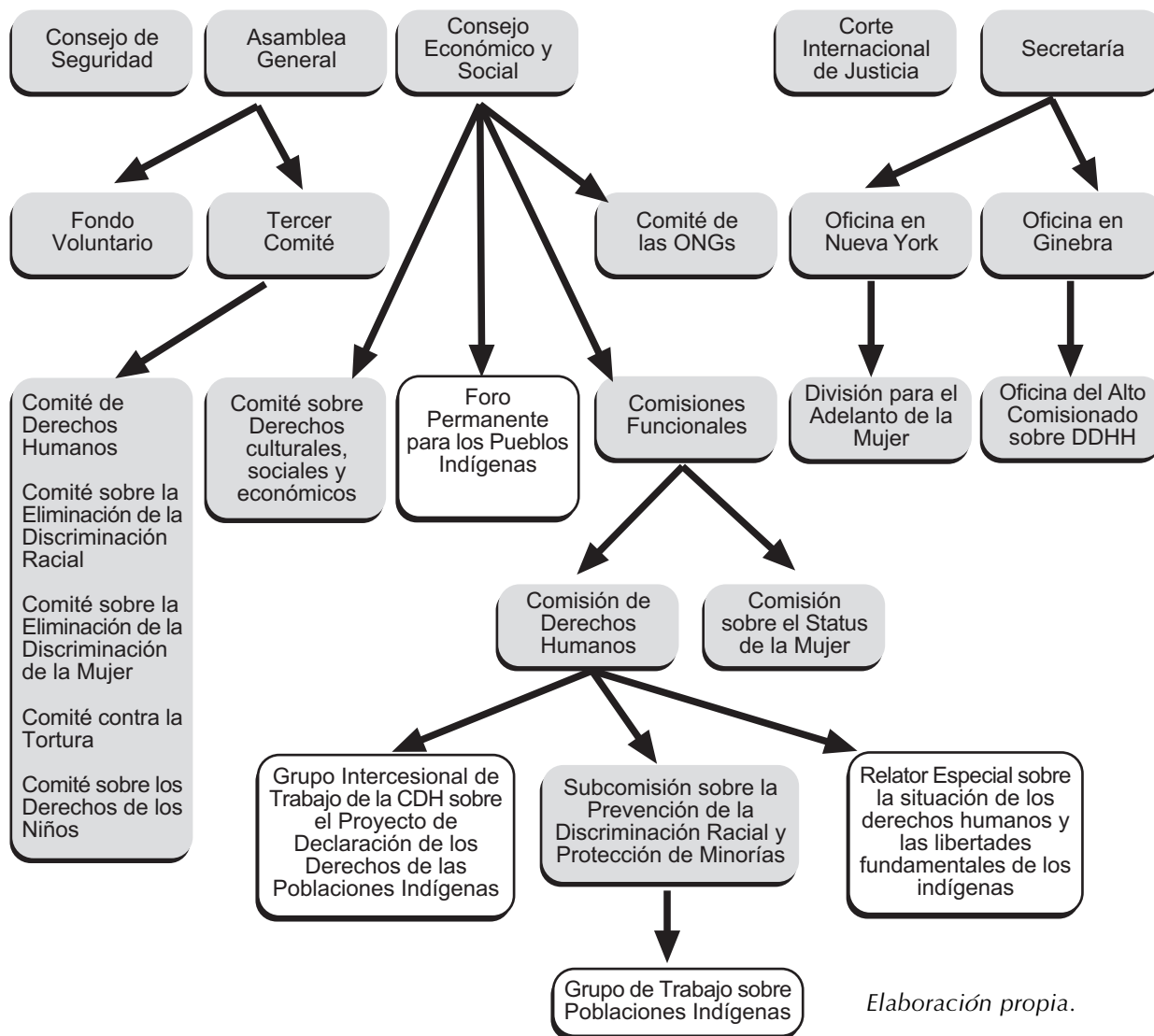
La influencia de la Declaración Universal en América -el caso de Bolivia

Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948	Constitución Política del Estado de Bolivia 1967/1994
<p>Artículo 2 <i>Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados con esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición....</i></p>	<p style="text-align: right;">PARTE PRIMERA LA PERSONA COMO MIEMBRO DEL ESTADO TÍTULO PRIMERO DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA PERSONA Artículo 6</p> <p><i>Todo ser humano tiene personalidad y capacidad jurídica, con arreglo a las leyes. Goza de los derechos, libertades y garantías reconocidas por esta Constitución, sin distinción de raza, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen, condición económica o social, u otra cualquiera....</i></p>

Subarayados son míos.



Cuadro 12
Organigrama de las Naciones Unidas en materia
de Derechos Humanos y de derechos indígenas



Elaboración propia.

sonas pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas. Este documento protege la existencia e identidad de las minorías nacionales y compromete a los Estados signatarios a adoptar medidas legales para promover el desarrollo cultural de dichos grupos. El enfoque —una vez más— se mantiene individualista, tal como en el PIDCP.

3. A base de estos antecedentes de protección individual y colectiva va apareciendo un tercer conjunto de cuestiones relacionadas con los **derechos indígenas universales**. Un Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de la citada Subcomisión para la Prevención de Discriminaciones y la Protección a Minorías

comenzó, desde 1981, a discutir con organizaciones indígenas de todas partes del mundo y con representantes de los Estados nacionales afectados, un nuevo esquema relacionado con un marco legal global ajustado específicamente a la realidad de los aborígenes —que difiere en mucho de la de otras minorías como los inmigrantes en los países industrializados. La presencia de grupos indígenas en Ginebra desde la década de los setenta y la publicación de un estudio del relator José Martínez Cobo de 1986 sobre la discriminación contra poblaciones indígenas habían estimulado la sensibilización de la opinión pública en general y de los Gobiernos miembros de la ONU en particular. Una de las grandes aportaciones de esta cono-



cida investigación, sin duda, ha sido la definición legal del concepto—“pueblos indígenas”, que hasta el momento es el mejor antecedente jurídico en esta compleja cuestión, y referencia obligatoria de los estudiosos del derecho internacional de minorías:

Son comunidades, pueblos y naciones indígenas los que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y precoloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos de otros sectores de las sociedades que ahora prevalecen en esos territorios o en partes de ellos. Constituyen ahora sectores no dominantes de la sociedad y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia continuada como pueblo, de acuerdo con sus propios patrones culturales, sus instituciones sociales y sus sistemas legales (Cobo, 1986, cfr. comentario Ordóñez Cifuentes, 1996: 109-118).

El Grupo del Trabajo sobre Poblaciones Indígenas (en coordinación con el Grupo Intersesional de Trabajo de la Comisión de Derechos Humanos sobre el Proyecto de Declaración de los Derechos de las Poblaciones Indígenas) ha redactado varios proyectos de Declaración sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas que constituyen avances importantes con relación al reconocimiento de la autodeterminación de los pueblos indígenas. Muchas innovaciones de la última versión de esta Declaración de 1994 —como la postulación del derecho a la libre determinación de los indígenas en cuanto pueblos (art. 3), la personalidad jurídica colectiva (art. 6), el carácter inalienable de las tierras comunitarias (art. 7), la conceptualización de los territorios indígenas (que incluyen “tierras, el aire, las aguas, los mares costeros, los hielos marinos, la flora y la fauna y los demás recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado o utilizado de otra forma”, art. 26), la restitución de las tierras his-

tóricas (art. 27), el derecho a la propiedad intelectual del conocimiento ancestral (art. 29), la participación en proyectos de desarrollo económico (art. 30) y, *last but not least*, la autonomía “en sus asuntos internos” (art. 31) —, al ser ratificadas, modificarían substancialmente la estructura de los Estados nacionales afectados —aunque también es cierto que países como Brasil, Colombia, Ecuador, Venezuela ya han incluido algunos de estos principios. Con todo, la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas, al ser finalmente aprobada por la Asamblea General, sería punto de referencia obligatorio para los 70 Gobiernos del mundo en cuyo territorio habitan poblaciones originarias.

Cabe mencionar dos instancias más en la ONU que demuestran una creciente relevancia de la temática indígena en la ONU: En 2001 se nombró como primer Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, al antropólogo mexicano Rodolfo Stavenhagen. El mandato del Relator Especial incluye la sistematización de información, la formulación de recomendaciones y propuestas y la coordinación con otros relatores especiales. Actualmente, el informe del Relator especial constituye una de las mejores fuentes de información sobre la temática indígena a nivel global (Stavenhagen, 2002).

La meta sigue siendo lograr la aprobación de un texto final de la Declaración [sobre los derechos de las poblaciones indígenas] antes del cierre de la Década Internacional de las Naciones Unidas para Pueblos Indígenas, en el 2004. Sin embargo, las diferencias de posiciones entre algunos Gobiernos y los representantes indígenas son tan grandes, que no parece muy realista lograr esa meta. Es muy importante destacar, sin embargo, que algunos de los Gobiernos latinoamericanos que participan en el Grupo de Trabajo son los más positivos a favor de lograr la aprobación del documento antes de terminar la Década Internacional. Tanto México como Guatemala expresan su disposición a aceptar el Borrador de Declaración como está.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2003: 9).

Una novedad igualmente destacable en el sistema de las Naciones Unidas es el Foro Permanente de Asuntos Indígenas instaurado en 2000 como entidad asesora al Consejo Económico y Social, que implica una ubicación bastante relevante en el organigrama. En el Foro se rompe además el monopolio de los Estados en la ONU, al otorgarles el mismo estatus a representantes de los Gobiernos nacionales y la sociedad civil. Entre su mandato figura discutir asuntos indígenas relacionados con el desarrollo económico y social, la cultura, el medio ambiente, la educación, la salud y los derechos humanos. La primera sesión del Foro se realizó en mayo, 2002, su Presidente es el Saami noruego, ex- Presidente del Parlamento Saami de ese país, Ole-Henrik Magga.



Finalmente, dentro del presente apartado de medidas a favor de los aborígenes también caben actos simbólicos, como la declaración del Año de los Indígenas (1993) -algunos Gobiernos se habían mostrado reacios a homenajear a los amerindios en 1992, el año del “encuentro”-, la proclamación del periodo 1995 a 2004 como Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo y el nombramiento del 19 de agosto como Día Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo.

En otro plano, también tuvieron alguna importancia las últimas conferencias celebradas por las Naciones Unidas entre ellas, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, junio de 1992), la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, junio de 1993), la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 1994), la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague, 1995) y la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, septiembre de 1995) y Declaración y Programa de Acción de Durbán (2001) en la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación racial, la Xenofobia y las Formas conexas de Intolerancia (2001). En cada una de esas reuniones mundiales se examinaron cuestiones relacionadas con las poblaciones indígenas de todo el mundo y en los respectivos documentos finales aprobados, los Gobiernos nacionales son exhortados a enfocar su acción política de forma más decidida sobre cuestiones como ecología, discriminación y etnodesarrollo (cfr. BID, 2003 y Stavenhagen, 2002).

La ONU, en conclusión, ha ido conceptualizando, a partir de las garantías individuales y para las minorías, un derecho colectivo e individual de los pueblos indígenas que -aunque todavía se encuentra en un estado embrionario y pese a la renuencia de muchos Gobiernos a abandonar o modificar conceptos jurídicos tradicionales- aparece como presagio de una nueva relación entre nativos y sociedad global. Los grandes problemas del orden internacional de la posguerra, establecido por la ONU, han girado alrededor de la extensión legítima de derechos supuestamente universales en ámbitos culturales que no se sienten herederos directos de tradiciones jurídicas occidentales, iniciadas por la Declaración de los Derechos del Hombre en sociedad de 1789 y de la Declaración de los Derechos norteamericana, *Bill of Right*, de 1776. Otra cuestión crítica de esta institución internacional se refiere a sus mecanismos de control (medidas de ejecución) que, aunque salieron fortalecidos de la resolución del conflicto político-militar entre los bloques socialistas y capitalistas, no han mostrado por el momento

suficiente fuerza para vigilar el cumplimiento real de los compromisos contraídos.

La OIT: el viaje de un convenio por el mundo

Aparte de la ONU existen otros organismos internacionales, como el Banco Mundial, la UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura), una institución especializada de la ONU y la OMS (Organización Mundial de la Salud) que, desde distintas perspectivas, contribuyeron a la cuestión de las poblaciones originarias.

La entidad más destacada en esta área, sin embargo, ha sido la Organización Internacional de Trabajo (OIT, por sus siglas en inglés), una dependencia especializada de la ONU, que se ocupa de cuestiones del derecho laboral, pobreza extrema, tecnología y subdesarrollo. La salida temporal de los EE.UU. como miembro activo durante el periodo 1978-1979 da una idea de las críticas y controversias que han desatado las recomendaciones y los convenios de la OIT. Desde su fundación en tiempos de los Tratados de Versalles de 1919, esta organización ha emitido casi doscientos convenios, cuya validez está sujeta sin embargo a la ratificación de cada uno de los 150 Gobiernos miembros.

Hay dos resoluciones de la OIT que impactaron visiblemente en las políticas indígenas de los países firmantes: el Convenio 107, que mantiene un lineamiento abiertamente integracionista, característico de la época en la que fue redactado (1957): “Incumbirá principalmente a los Gobiernos desarrollar programas coordinados y sistemáticos con miras a la protección de las poblaciones en cuestión y a su integración progresiva en la vida de sus respectivos países”, estipula este acuerdo —que ratificaron once países latinoamericanos en su momento (art. 2, 1º, el subrayado es mío). El Convenio 107, pese a las numerosas críticas que ha recibido y a pesar de su lenguaje caduco que incluye términos como “poblaciones semitribales” y “evolución cultural”, contiene también una serie de disposiciones que favorecieron la causa de grupos indígenas. El documento toca temáticas tan actuales como, por ejemplo, el derecho consuetudinario: “Dichas poblaciones podrán mantener sus propias costumbres e instituciones cuando éstas no sean incompatibles con el ordenamiento jurídico nacional o los objetivos de los programas de integración” (art. 7, 2º). Al reconocimiento de las formas de control social propias se suman también la valorización de sus lenguas (art. 23) y ciertos derechos de tierra, como la propiedad colectiva (art. 11) y “la asignación de tie-



rras adicionales” (art. 14 a).

En 1989 el Convenio 107 fue revisado por el Convenio 169, la herramienta internacional actualmente más eficaz y avanzada en materia de derechos indígenas. Como dato curioso cabe mencionar que en los países que ratificaron el Convenio 107 y no lo actualizaron a través de la aprobación del Convenio 169 el primero sigue en vigor (por ejemplo, en El Salvador y Panamá). ¿Cuáles son los puntos más trascendentales que tornaron este documento una referencia indispensable en cualquier discusión legal?

Esta resolución transforma el pensamiento jurídico en materia indígena porque recoge las aportaciones de la antropología moderna y de algunas experiencias constitucionales como las de Brasil (1988) y Nicaragua (1987). La identidad indígena se define principalmente por el criterio de la conciencia (art. 1, 2º), una propuesta que remite al mencionado *Estudio del problema de la Discriminación contra las Poblaciones Indígenas* de Martínez Cobo (art. 369). Además, las comunidades son consideradas pueblos —aunque con la importante restricción de que la utilización de este término “no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional” (art. 1, 3º). Junto con los avances que ya hemos valorado para el caso del Convenio 107 (reconocimiento del derecho consuetudinario, art. 8, 1º del nuevo Convenio; propiedad colectiva, ahora art. 13; dotación de tierras, art. 19 vigente), el Convenio 169 exhibe otros adelantos conceptuales, al declarar, por ejemplo, que los indígenas merecen protección especial como grupo cultural: La acción estatal, según el artículo 2, 2º, debe ayudar “a los miembros de los pueblos interesados a eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida”.

También aparece el novedoso principio de coordinación y participación de los indígenas en todas las cuestiones que les puedan afectar, especialmente en los planes regionales de crecimiento económico:

Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de 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 desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente (art. 7, 1º, cfr. también arts. 2 y 15).

Este principio —el cual se ha plasmado hasta el momento en 6 Constituciones latinoamericanas (Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Nicaragua, Venezuela)— constituye hoy una reivindicación fundamental de las organizaciones indígenas, ya que la explotación descontrolada de los recursos naturales en sus territorios ha provocado efectos devastadores. El establecimiento de la educación plurilingüe y multicultural, por otra parte, aunque no formulado en un lenguaje actualizado, es otra novedad de este documento internacional (arts. 27 y 28). Otro detalle modificado del tratado anterior consiste en la ampliación del concepto tierra, englobando todo el espacio de reproducción cultural y física de los aborígenes:

La utilización del término ‘tierras’ ...deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera (art. 13, 2º).

Más adelante el Convenio vuelve sobre este punto:

Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia (14, 1º).

A través de estas dos referencias es interesante observar la ampliación del concepto de tierras indígenas en el derecho internacional. Como veremos más adelante, en Latinoamérica sobresale al respecto el caso de Brasil y Venezuela, en cuyas Cartas fundamentales se encuentran una de las definiciones más precisas de estos diversos círculos concéntricos que en su conjunto conforman un hábitat humano.

El Convenio 169, en conclusión, brinda un instrumental internacional congruente y —aunque imperfecto y algo ambiguo en la terminología (en cuanto al concepto de la autodeterminación de los pueblos indígenas, por ejemplo)— rebasa ampliamente los estrechos límites legales propuestos por el legalismo individualista del sistema de la ONU. Naturalmente, esta resolución de la OIT también está sujeta a



propuestas de modificación y críticas: no se opone con suficiente vehemencia a la privatización del campo, omite el tema de la propiedad intelectual y además, evita expresiones jurídicas demasiado comprometedoras: en vez de “autonomía” y “administración propia de la justicia” habla entonces de respeto de las “prácticas e instituciones” y de “métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos”. Curiosamente uno de los grandes defectos de este Convenio, la ausencia de la participación de los indígenas en la verificación de la eficacia, fue señalada por el mismo director de esta oficina para el área de América Central y Panamá –una capacidad de autocrítica que también se observará en la entrevista con Lee

Swepton al final de este apartado:

Según mi opinión, su vicio original más serio es que tampoco prevé ninguna participación de los mismos pueblos indígenas en el control de su aplicación. La OIT reconoce esas y otras fallas y faltas en el Convenio (Chambers, 1997: 125).

Podemos concluir:

1. *Que el Convenio 169 se ha convertido en una importante referencia por ser el único instrumento legal específico vigente y por la inclusión simbólicamente significativa de los términos “pueblos” y “territorios”;*
2. *que una lectura detallada del Convenio –que no cabe aquí–, muestra que el mismo da fundamento a ciertos derechos, pero también revela muchísimos candados;*
3. *Que el proceso de reclamación ante la OIT a menudo lleva mucho tiempo, como demuestra el caso de los huicholes;*
4. *Que la aplicación del Convenio ha sido errática. Aparentemente, la resistencia por parte de los Gobiernos, que forman parte de los comités y comisiones tripartitas de la OIT está creciendo ante la apropiación política del Convenio 169 por parte de los movimientos indígenas;*
5. *Que la OIT dispone de pocos mecanismos efectivos para hacer cumplir sus recomendaciones. Esto depende más bien de la presión de la opinión pública o de presiones diplomáticas.*

Willem Assies (2000, s.p.)

Cuadro 13
El Convenio 107 y 169 en América Latina

	País	C 107	C 169
1.	Argentina	18/01/1960, renunciado (03/07/2000)	03/07/2000
2.	Belice	-	-
3.	Bolivia	12/01/1965, renunciado (11/12/1991)	11/12/1991
4.	Brasil	18/06/1965, renunciado (25/07/2002)	25/07/2002
5.	Colombia	04/03/1969, renunciado (07/08/1991)	07/08/1991
6.	Costa Rica	04/05/1959, renunciado (02/04/1993)	02/04/1993
7.	Chile	-	-
8.	Ecuador	03/10/1969, renunciado (15/05/1998)	15/05/1998
9.	El Salvador	18/11/1958	-
10.	Guatemala	-	05/06/1996
11.	Guayana Francesa	-	-
12.	Guyana	-	-
13.	Honduras	-	28/03/1995
14.	México	01/06/1959, renunciado (05/09/1990)	05/09/1990
15.	Nicaragua	-	-
16.	Panamá	04/06/1971	-
17.	Paraguay	20/02/1969, renunciado (10/08/1993)	10/08/1993
18.	Perú	06/12/1960, renunciado (02/02/1994)	02/02/1994
19.	Surinam	-	-
20.	Uruguay	-	-
21.	Venezuela	-	22/05/2002

“Todos los países que ratificaron del Convenio se merecen comentarios críticos”

Entrevista con Lee Swebston

Organización Internacional de Trabajo (OIT)

¿Cómo evalúa la influencia del Convenio 169 en América Latina?

La influencia ha sido muy alta en algunos países, menos en otros. En México, el primer país latinoamericano que lo ratificó, el Convenio se volvió una referencia importante para reclamar los derechos indígenas al Gobierno, y guió el debate en muchos aspectos, especialmente en la cuestión si la reciente reforma constitucional era legalmente aceptable bajo esta Convención.

En Guatemala la ratificación del Convenio fue una de las condiciones básicas que pusieron los movimientos rebeldes para firmar los Acuerdos de Paz. En otros países, como Chile, la lucha a favor de la ratificación ayudó a movilizar y englobar las organizaciones indígenas por una causa común.

El Convenio obviamente también es una base para la elaboración de los borradores de la Declaración sobre pueblos indígenas, tanto de la Naciones Unidas, como de la Organizaciones de los Estados Americanos, además de repercutir en los lineamientos de las políticas del Banco Mundial y de otras agencias internacionales. Es la única convención que trata directamente de este tema (junto con el Convenio 107, que sigue en vigencia en algunos países, pero que ya no está abierto para su ratificación).

Con todo lo dicho, también es importante no exagerar. El Convenio es un compromiso internacional relevante, sea porque se ratificó o porque está bajo consideración para su ratificación. Sin embargo, aunque es legalmente vinculante en el derecho internacional, sólo provee un marco y una serie de estándares mínimos que pueden mediar acciones nacionales.

Su mayor repercusión, en todo caso, fue relanzar el debate sobre derechos indígenas, moldear los términos de este debate y ofrecer un esquema dentro del cual la acción estatal se puede orientar a niveles nacionales y regionales.

¿Cambió el Convenio la vida de los indígenas en el hemisferio?

Insisto, el Convenio es un marco de referencia para la acción. Otras cosas son las acciones que la OIT y otros realizan para promover este Convenio, y para asistir en su aplicación. Por ejemplo, un programa de alfabetización en América Central, financiado por la Fundación Turner, tuvo un impacto significativo, ayudando a los pueblos indígenas a defender sus derechos legales.

¿Qué países cumplen el Convenio a cabalidad, cuáles deberían mejorar su aplicación?

No se podría decir que ningún país respete el Convenio muy bien, aunque los esfuerzos son más evidentes en unos que en otros. Un vistazo a los comentarios del Comité de Expertos de la OIT sugiere que todos los países que ratificaron del Convenio se merecen comentarios críticos (al menos de los países cuyos informes ya fueron examinados -algunos todavía no fueron considerados). En todo caso, la OIT no establece un *ranking* o comparaciones de aplicación -cada país se examina según su propio derecho interno.

¿Qué dificultades percibe en la transformación del Convenio a derechos constitucionales y legislación secundaria?

Hay una serie de dificultades, incluyendo la legislación y llegando

más allá hacia la implementación en ley y la práctica. La mayoría de los problemas a nivel gubernamental se basan en negligencias, más que en malicias, aunque en algunos casos también existen factores de discriminación racial, étnica o social.

Los problemas mayores en América Latina incluyen:

- falta de capacidad administrativa en el Gobierno, en todos los niveles, para implementar los programas y la legislación adoptada; en muchos casos también la falta de adoptar la legislación y/o las regulaciones necesarias.
- Insuficiente compromiso con el espíritu de respeto y diálogo que establece el Convenio, de tal modo que muchas veces se ratifican decisiones sobre el desarrollo que afectan a los pueblos indígenas y sus comunidades sin consulta previa o con consulta que son superficiales o incluso fraudulentas.
- Falta de facilidades adecuadas para escuelas y cuidado de salud, e incluso insuficiente protección por la policía en regiones habitadas por los pueblos indígenas.

En algunos países se suscitó una discusión sobre el nivel constitucional del Convenio 169 y su rango jerárquico. ¿Es un punto relevante?

Puede ser relevante de alguna forma. Muchas Constituciones establecen que las convenciones internacionales ratificadas, especialmente los instrumentos de derechos humanos, deben ser vinculantes en la legislación interna del país, y pueden entonces ser reclamados en las Cortes sin tener que esperar hasta que se transformen en provisiones y otras medidas en el derecho nacional.



¿Cómo funciona el control del cumplimiento del Convenio 169?

La supervisión del Convenio 169 es igual en todos los convenios de la OIT (ver descripción anexada). Los informes regulares sobre la aplicación del Convenio deben ser realizados cada cinco años, pero como muchas situaciones vinculadas con el Convenio son urgentes, o por otras razones, se solicita muchas veces el envío de los reportes en intervalos más cortos.

¿Existe suficiente participación de los pueblos indígenas en el monitoreo?

No. Bajo los procedimientos establecidos por la OIT, las organizaciones no-gubernamentales, formalmente, no son parte del proceso de monitoreo, excepto organizaciones patronales o sindicales. En algunos países las organizaciones indígenas han encontrado una modalidad de asociación con organizaciones sindicales para presentar información a la OIT, o para

presentar quejas con la ayuda del sindicato. El formato para el reporte que fue aprobado por la entidad ejecutiva de la OIT sugiere que los Gobiernos busquen formas de integrar a los representantes indígenas directamente en el proceso de supervisión, pero ningún Gobierno de Latinoamérica lo ha hecho así hasta el momento. Pese a esto, también se recibe regularmente información de organizaciones indígenas que es considerada por las instancias de supervisión como material de conocimiento complementario.

Las Constituciones latinoamericanas, frecuentemente, declaran las tierras indígenas inalienables. ¿Deberían los pueblos indígenas tener la libertad de vender sus tierras?

Declarar simplemente que todas las tierras son inalienables significa sobreproteger y presupone que los pueblos indígenas siempre serán incapaces de tomar sus propias decisiones —una posición contraria

a la filosofía de la OIT y del Convenio 169.

Cuando se adoptó el Convenio hubo un debate significativo sobre este punto. Mientras algunos de los representantes indígenas querían declarar sus tierras inalienables, muchos otros (la mayoría de los miembros del Comité que estaban elaborando la propuesta) no estaban de acuerdo. La razón fue simplemente que las situaciones difieren mucho de país a país, incluso al interior de cada país.

Los pueblos indígenas han perdido sus tierras durante siglos por los fraudes o por inexperiencia, y es obvio que cuando un grupo no es capaz de defender sus propios intereses sus tierras deberían ser inalienables. En muchos otros casos, sin embargo, la comunidad es plenamente consciente y apta para tomar sus propias decisiones y puede decidir si quiere vender, rentar o de otra forma disponer de la tierra sin tener el temor de ser defraudada, sin mayor riesgo.

Traducción del inglés.

“Se registró aproximadamente 2200 casos en los que los Gobiernos tomaron las medidas recomendadas”

Breve descripción de los procedimientos de supervisión de la OIT
 Documento facilitado por Lee Swepston

No es la existencia en sí de los convenios y de las recomendaciones que producen la eficacia de la OIT, sino el hecho de que su implementación sea monitoreada regularmente y sistemáticamente. Esta supervisión es realizada principalmente por dos cuerpos: El **Comité de Expertos** (Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations) y la **Conferencia del Comité sobre la Aplicación de los Convenios y las Recomendaciones** (Conference

Committee on the Application of Conventions and Recommendations). El **Comité de Expertos** se compone de 20 expertos independientes en derecho laboral y problemas sociales, de todos los sistemas económicos y sociales mayores y todas las partes del mundo. Se reúne anualmente para examinar los reportes recibidos de los Gobiernos, que tienen la obligación de informar en intervalos de entre uno a cinco años sobre la aplicación del convenio ratificado. Las

Organizaciones sindicales y patronales de países que firmaron algún convenio también pueden enviar comentarios sobre la aplicación práctica, ofreciendo una complementación significativa al reporte de los Gobiernos. (Los próximos reportes sobre la aplicación de los Convenios 107 o 169 tienen que ser presentados en el año 2003). Si el Comité registra dificultades en la aplicación de convenios ratificados, puede responder de dos maneras: En la mayoría de los casos



dirige solicitudes directas (Direct Requests) a los Gobiernos y las organizaciones sindicales o patronales del país en cuestión. Estas solicitudes no son publicadas inmediatamente, y si el Gobierno responde a la solicitud con la información necesaria o toma las medidas adecuadas, el asunto no llega más lejos. (Las solicitudes del Comité son publicadas después de aproximadamente un año in la base de datos sobre estándares y supervisión, ILOLEX, a la que se accede en Internet: www.ilo.org, bajo el título “Estándares laborales internacionales y derechos humanos”, “International Labour Standards and Human Rights». Todas los demás comentarios de supervisión también se publican en esta forma). En el caso de dificultades más serias y persistentes el Comité de Expertos hace “observaciones”, que, aparte de ser enviadas a los Gobiernos, son publicadas como parte del Reporte anual del Comité para la Conferencia Internacional de Trabajo. Los comentarios del Comité son rigurosos en función de la información obtenida. Por ejemplo, todas las observaciones, que son menos frecuentes y más cortas que la solicitudes directas, llenaron en 1998 más de 500 páginas. La minuciosidad del análisis del Comité y su reputación por la independencia de su criterio y la objetividad implican que muchos problemas se resuelven en la fase de las solicitudes directas. Entre 1964 y 1998 el Comité registró aproximadamente 2200 casos en los que los Gobierno tomaron las medidas recomendadas.

La **Conferencia del Comité sobre la Aplicación de los Convenios y las Recomendaciones** es el siguiente nivel de supervisión. Establecido cada año por la Conferencia Internacional de Trabajo, refleja la estructura tripartita con representantes de Gobiernos, Trabajadores y Patronos. Con base

en los reportes del Comité de Expertos, la Conferencia del Comité selecciona una cantidad de casos especialmente importantes o persistentes y solicita a los Gobiernos afectados aparecer y explicar las razones de la situación comentada por el Comité de Expertos. Al final de cada sesión, se informa a la Conferencia en pleno sobre los problemas que encuentran los Gobiernos en cumplir con sus obligaciones, según la Constitución de la OIT o los convenios ratificados. El informe de la Conferencia del Comité se publica anualmente en “Procedimientos de la Conferencia Internacional del Trabajo” (Proceedings of the International Labor Conference), junto con la discusión en la Conferencia sobre el Reporte del Comité.

La OIT también establece contactos directos (direct contacts) como modalidad importante de supervisar la aplicación de las convenciones ratificadas. Esto significa sencillamente que cuando un Gobierno encuentra dificultades en aplicar un convenio ratificado, la oficina de la OIT, a solicitud del Gobierno o con su consentimiento, envía un experto oficial o individual para discutir el problema con el Gobierno y para ayudar en encontrar una solución. Desde su implementación, este sistema ha sido altamente exitoso y muchas veces los Gobiernos lo aplican para resolver problemas y evitar la críticas públicas.

Aunque no es una función de supervisión propiamente, también se debería mencionar la estructura local de la OIT, y particularmente los Equipos Asesores Multidisciplinarios (Multidisciplinary Advisory Teams, MDTs), ubicados en 16 lugares en el mundo de desarrollo. Casi todos tienen especialistas en los estándares de la OIT para asesorar, asistir en la ratificación y aplicación de estos estándares y para obtener la asistencia técnica y financiera que

pueda ser necesaria.

Procedimiento de quejas

Los mecanismos de supervisión descritos arriba son generalmente efectivos para asegurar que los convenios ratificados sean implementados. Sin embargo, también existen tres procedimientos básicos para considerar quejas cuando alguna convención de la OIT o sus principios básicos no son aplicados adecuadamente, lo que se explica a continuación.

Las Representaciones (representations) según los artículos 24, 25, y 26(4) de la Constitución de la OIT y “quejas” (complaints) según los artículos 26 a 29 y 31 a 34 de la Constitución deben referirse a convenciones ratificadas de la OIT.

Las representaciones sólo pueden ser presentadas por organizaciones sindicales o patronales, y una cantidad de ellas fueron consideradas con relación al Convenio 169. Las quejas con relación al artículo 26 de la Constitución también pueden ser presentadas por otros Gobiernos que ratificaron el mismo convenio, por delegados de la Conferencia Internacional de Trabajo o por el Cuerpo de Gobierno de la OIT (Governing Body).

El tercer procedimiento está relacionado con la libertad de asociación y es uno de los procedimientos de quejas internacionales más utilizados para la protección de los derechos humanos – las quejas a este Cuerpo de Gobierno por violación a los principios básicos de la OIT de libertad de asociación pueden ser presentadas habiendo o no ratificado el estado involucrado alguna convención de la OIT en esta materia.

La traducción de este texto del inglés al español es aproximativa.



El sistema americano de Derechos Humanos: una declaración prometedora

Al comentar el orden internacional establecido por las Naciones Unidas, hemos dicho que uno de los grandes problemas de estas herramientas legales suele ser la falta de identificación de muchos Gobiernos con tradiciones histórico-jurídicas que les son ajenas y de cuya producción nunca formaron parte (cfr. Stavenhagen, 1997: 46). El sistema regional —el Consejo de Europa, la Organización de Estados Americanos, y la Organización para la Unidad Africana— surgió paralelamente a la ONU, precisamente, para suplir estas debilidades intrínsecas. Y al menos en el caso de la Convención Europea de los Derechos Humanos de 1950, existe un amplio consentimiento entre los estudiosos del tema que la relativa homogeneidad cultural permitió una definición más precisa de los derechos humanos y permitió la afectación directa de estas garantías a todos los miembros individuales (Kimminich, 1997: 354).

Ahora bien, ¿cuáles son las características de los derechos humanos establecidos en América? En primer término, cabe decir que pese a la existencia de idiosincrasias histórico-jurídicas propias en cada uno de los tres conjuntos regionales, los conceptos subyacentes, expresados sobre todo en la influencia de la Declaración Universal y del liberalismo clásico, no pierden su vigencia. Las agencias regionales complementan y agilizan el entramado legal de las Naciones Unidas; las diferencias, en este sentido, son a nivel de matices y cambios de énfasis.

El sistema interamericano de los derechos humanos se ha edificado a partir de dos fuentes legales, que, aunque en la práctica funcionan conjuntamente e incluso se yuxtaponen, difieren en los mecanismos de procedimiento y el grado de impacto sobre los países involucrados: la Carta de la OEA y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Buergethal, 1996: 194 sigs.).

La primera fuente, **la Carta de la OEA**, fue presentada en 1948 en Bogotá (Colombia) durante la IX. Conferencia Interamericana y rige desde 1951. Este documento es el sustento legal de la OEA, ya que regula el funcionamiento de sus órganos —como la Asamblea General, el Consejo Permanente y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos— y compromete a los Gobiernos asociados como miembros (actualmente 35 Estados soberanos) con los Derechos Fundamentales del Hombre. Ni los indígenas ni ninguna temática afín figuran en este documento. Este tratado multilateral fue enmendado

por el Protocolo de Buenos Aires en 1967 (que entró en vigor en 1970) y varios otros, como el Protocolo de Cartagena de Indias (1985), de Washington (1992) y de Managua (1993).

El sistema interamericano basado en la Carta de la OEA ha desarrollado desde su fundación varios instrumentos legales de protección de los derechos humanos. Por una parte sobresale la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, promulgada en 1948, que suple la falta de mención y definición con relación a esta temática en el documento fundacional: la Carta de la OEA se limitaba a proclamar programáticamente “los derechos fundamentales del individuo sin distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo” (art. 3, I), pero no especificaba las características principales de estos derechos. La Declaración Americana llena este vacío legal estableciendo una lista de aproximadamente 20 derechos humanos y 10 obligaciones que incluyen tanto preceptos clásicos —como el derecho a la vida y libertad (art. I), la igualdad ante la ley (II) e inviolabilidad de su domicilio (IX)— así como elementos sociales —el derecho de asociación (sindical), por ejemplo (art. XXII), la protección de la mujer en estado de gravidez (VII) y el derecho a la educación (XII). Con todo, esta proclamación, pese a que reitera todos los grandes tópicos de la Declaración Universal, resulta decepcionante en algunos detalles: la protección de la propiedad individual y *colectiva*, garantizada por la Declaración Universal (art. 17) se vuelve un derecho exclusivamente personal (art. XXIII), la elección como derecho (art. 21.1 de la Declaración Universal) se torna un deber (art. XXXII) y las obligaciones de los ciudadanos se ensanchan de una forma desconocida: la obediencia a la ley, el servicio militar, el pago de impuestos y la obligación de trabajar forman parte de este mayor énfasis en la autoridad (arts. XXIX-XXXVIII).

La citada IX. Conferencia, por la cual se crea la Carta de la OEA y se adopta la Declaración Americana de los Derechos del Hombre, también aprobó la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales, que se ocupa principalmente de los derechos laborales, y de la cual citamos un artículo relacionado con la temática indígena:

En los países en donde exista el problema de la población aborígen se adoptarán las medidas necesarias para prestar al indio protección y asistencia, resguardándolo de la opresión y la explotación, protegiéndolo de la miseria y suministrándole adecuada educación. El Estado ejercerá su tutela para preservar, mantener y desarrollar el patrimonio de los indios o de sus tribus,



y promoverá la explotación de las riquezas naturales, industriales, extractivas o cualesquiera otras fuentes de rendimiento, procedentes de dicho patrimonio o relacionadas con éste, en el sentido de asegurar, cuando sea oportuna, la emancipación económica de las agrupaciones autóctonas. Deben crearse instituciones o servicios para la protección de los indios, y en particular para hacer respetar sus tierras, legalizar su posesión por los mismos y evitar la invasión de tales tierras por parte de extraños (1948, art. 39, el subrayado es mío).

Este párrafo resume un cierto tipo de acción estatal indigenista -instaurado legalmente en el Congreso de Pátzcuaro de 1940 y constantemente renovado hasta el Convenio 107 de la OIT (1957)- que consiste esencialmente en la percepción de los amerindios como un “problema” y la subsiguiente propuesta de protegerlos y ejercer sobre ellos una tutela paternalista cuya finalidad es su subordinación a un proyecto nacional, frecuentemente asociado con la explotación de los recursos naturales.

No obstante, cabe reconocer que en el seno de la OEA, más específicamente en la Comisión Interamericana de Derechos, en 1997, ha surgido un proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que no sólo se orienta en los lineamientos establecidos por el Convenio 169 de la OIT (1989), sino que, incluso los supera en algunos aspectos, como la actualización de la terminología -habla, por ejemplo, de “filosofía y concepciones lógicas” indígenas (art. VIII, 1º) en vez de “aspiraciones y formas de vida” (art. 2, 2º del Convenio 169), y del “derecho indígena” (art. XVI) en vez de “derecho consuetudinario” (art. 8 del Convenio). También se refiere al controvertido tema del *copyright*:

Los pueblos indígenas tienen derecho al reconocimiento y a la plena propiedad, control y la protección de su patrimonio cultural, artístico, espiritual, tecnológico y científico, y a la protección legal de su propiedad intelectual a través de patentes, marcas comerciales, derechos de autor y otros procedimientos establecidos en la legislación nacional; así como medidas especiales para asegurarles status legal y capacidad institucional para desarrollarla, usarla, compartirla, comercializarla, y legar dicha herencia a futuras generaciones (artículo XX, 1).

En suma, las amplias facultades sitúan este proyecto en una posición de vanguardia, superada solamente por el proyecto de la Declaración sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas de la ONU en su última versión propositiva -la cual se diferencia por el reco-

nocimiento de la autodeterminación, precepto que en el proyecto de Declaración Americana se encuentra atenuado y reducido al “autogobierno”:

Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar libremente su status político y promover libremente su desarrollo económico, social, espiritual y cultural, y consecuentemente tienen derecho a la autonomía o autogobierno en lo relativo a, inter alia, cultura, religión, educación, información, medios de comunicación, salud, habitación, empleo, bienestar social, actividades económicas, administración de tierras y recursos, medio ambiente e ingreso de no-miembros; así como a determinar los recursos y medios para financiar estas funciones autónomas (proyecto de la Declaración Americana, 1997, art. XV. 1).

Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural (proyecto de Declaración de la ONU, art. 3)

El segundo substrato del sistema interamericano de los derechos humanos se basa en **la Convención Americana de los Derechos Humanos**, producto de una Conferencia Interamericana sostenida en San José, Costa Rica en 1969. Los así llamados “Pactos de San José” no afectan a todos los miembros activos de la OEA, sino solamente a los países que se adhirieron expresamente a esta Convención. La Convención instituye la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos (órgano de control vigente tanto dentro de la Carta de la OIT como de la Convención), y el Tribunal Interamericano de los Derechos Humanos, además de garantizar una amplia gama de derechos civiles y políticos. Este documento de 1969, cuya entrada en vigor data de 1978, ofrece pocas novedades en relación con los derechos humanos: con excepción del asilo político, no menciona ninguna temática que no se encuentre también en la Declaración Universal y la Declaración Americana. Es cierto que en la Convención escasean referencias a derechos sociales y culturales; pero los legisladores tuvieron en cuenta esta carencia al remitirse en esta materia expresamente a la Carta de la OEA (art. 26). Una innovación conceptual que sobresale en el Pacto de San José es la garantía al patronímico: “Toda persona tiene derecho a un nombre propio y a los apellidos de sus padres o al de uno de ellos” (art. 18). Algunos autores han señalado el sesgo autoritario de este acuerdo, por ejemplo, la derogación de algunos derechos fundamentales, según el artículo 27, se justifica no solamente en tiempos de guerra, sino también en estados de “emergencia” que pongan en peligro “la



Cuadro 14
Coincidencia temática de tres proclamaciones internacionales sobre Derechos Humanos

Derechos	Declaración Universal de Derechos Humanos 1948	Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre 1948	Convención Americana sobre Derechos Humanos. Capítulo II Derechos Civiles y Políticos 1969
Libertad	1	I	7
Igualdad	7	II	24
No-discriminación	2.1; 7	II	13, 5º; 24
Seguridad personal	3	I	7
Vida e integridad física	3; 4; 5	I	4 (incluye al embrión); 5;
Procedimientos penales y procesales	8; 9; 10; 11	XVIII; XXV; XXVI	5; 7; 8; 9; 10; 25
Privacidad	12	V; IX; X;	13, 2a; 14
Circulación libre	13	VIII	22
Asilo	14	XXVII	
Nacionalidad	15	XIX	20
Matrimonio y familia	16	VI	17
Propiedad	17 (incluye propiedad colectiva)	XXIII (sólo individual)	21 (sólo individual)
Libertad de pensamiento y religión	18; 19	III; IV	12; 13
Reunión o asociación (política, económica, cultural, sindical etc.)	20	XXI; XXII	15; 16
Participación (voto directo e indirecto)	21	XX; XXXII (como obligación)	23
Derechos sociales (p. ej. alimentación, asistencia médica, seguro, niñez, maternidad, vejez)	22; 25; 28	VII; XI; XV	19 (y adhesión a la Carta de la OEA, según art. 26)
Trabajo y salario	23	XIV	6
Ocio	24	XV	
Educación	26	XII; XXXI	
Cultura	27	XIII	
Deberes	29	XVIII; XXIX; XXX; XXXII; XXXIII; XXXIV; XXXV; XXXVI; XXXVII, XXXVIII	Todo el capítulo V trata de los "Deberes de las Personas"
Peticiones		XXIX	
Personalidad jurídica		XVII	3
Nombre propio			18

seguridad del Estado Parte". Esta visión restrictiva de la libertad se reitera más adelante en el artículo 32, 2º, según el cual "la seguridad de todos" y "las justas exigencias del bien común" justifican la limitación de los derechos personales. El mensaje ideológico implícito de este tipo de enunciados no ha tendido a promover el respeto por los derechos fundamentales que históricamente fueron abatidos por numerosos Gobiernos militares (cfr. Kimminich, 1997: 357-358).

¿Cómo evaluar el alcance de esta serie de documentos del sistema interamericano de los derechos humanos? Un análisis de los contenidos de estas Cartas pone en evidencia el estricto apego a la legislación internacional de los derechos humanos (la Declaración Universal). Hay pocas formulaciones en la Declaración Americana en las que -como en la

que citamos a continuación- se va anunciando la idea de la supremacía del derecho internacional sobre el estatal, lo que resulta una verdadera aportación al derecho internacional:

Los Estados americanos han reconocido que los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado sino que tienen como fundamento atributos de la persona humana (preámbulo).

El instrumental documental ha sido insuficiente frente a las graves violaciones a los derechos humanos en América Latina (Buergethal, 1992: 135); En el plano estrictamente jurídico, las poblaciones indígenas no se han visto favorecidas por fuentes legales que se tornaron más individualistas que la misma

Declaración Universal (en cuanto a la propiedad, por ejemplo) —excepto el mencionado caso de la Carta de Garantías Sociales. En este sentido, el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, promete abrir un nuevo capítulo en la percepción de los Estados Americanos de una realidad ignorada.

Existen también mecanismos de control establecidos por la Convención de 1969 (parcialmente también vigentes en el sistema basado en la Carta de la OEA) que se merecieron el reconocimiento de los expertos en derechos humanos. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, definida sin mucha precisión en la Convención como órgano que decide y resuelve sobre comunicaciones que denuncian violaciones de los derechos proclamados por este tratado (art. 41), se ha destacado por una actitud comprometida con sus principios. Esta Comisión, a diferencia del órgano europeo análogo (la Comisión Europea de Derechos Humanos), que fue el modelo institucional de referencia, permite también la petición individual de personas u organizaciones no gubernamentales que no hayan sido víctimas de algún incumplimiento (art. 44). Las competencias jurisdiccionales de este órgano, en este sentido, son más amplias que las de los pactos internacionales de las Naciones Unidas, porque la Convención no solamente exige la observancia y traslación de las reglas concordadas en el plano legislativo nacional (arts. 1 y 2 del Convención y Preámbulo de la Carta Universal), sino que también establece una relación directa de los particulares con el Convenio (Preámbulo de la Convención y art. 44). No obstante, la admisión de la petición individual está sujeta a varias condiciones como la de haber agotado previamente todos los recursos nacionales disponibles.

Por otra parte, el Tribunal Interamericano de Derechos Humanos creado recientemente en 1979 sólo admite casos enviados por la Comisión y por los Estados partes de la Convención. Esta Corte ha hecho uso de sus facultades de pronunciar sentencias declaratorias y ordenar indemnizaciones (arts. 67-68 de la Convención), por ejemplo en 1986 cuando calificó al Gobierno de Honduras culpable de desapariciones forzadas y dispuso el pago de compensaciones a los familiares -un fallo que establece un antecedente importante en la conceptualización del crimen de desaparición forzada en América Latina- y en otros casos, como el de Awas Tingni de agosto 2001 (cfr. Buergeth et al., 1994: 112).

Al terminar este recorrido por los “camino conceptuales” del término “derecho indígena” parece necesario recordar el punto de partida y mantener, más allá de los párrafos legales específicos, una visión

general. Existen tres dimensiones legales del derecho indígena:

- La primera se refiere a las reglas que aplican los indígenas mismos en sus comunidades (derecho consuetudinario).
- La segunda designa la política estatal hacia la población amerindia expresada en leyes — fundamentales o secundarias— y las Constituciones de cada Estado (legislación indigenista);
- La tercera comprende la legalidad internacional y regional.

Ahora bien, los juristas suelen distinguir entre cuatro distintas fuentes del derecho:

- la Ley, es decir, cualquier documento normativo,
- la Costumbre, basada en la práctica tradicional no regulada expresamente,
- la Jurisprudencia o decisiones judiciales,
- y la Doctrina que consiste en todos los razonamientos y opiniones planteados en foros especializados.

En el caso del derecho internacional, siguiendo los marcos del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, también se suele incluir los Principios Generales a este esquema, que se entienden como:

conjunto de reglas o proposiciones generales que yacen inmersas en todas las normas de derecho, y que se utilizan como instrumentos para encontrar las cualidades esenciales de la verdad jurídica misma (Martínez Vera, 1995:14; cfr. también Dougnac Rodríguez, 1994: 228 y Kimminich, 1997: 205 sigs.). ¿Podemos aplicar esta fundamentación abstracta de las Fuentes del Derecho a las tres dimensiones antedichas del derecho indígena?

Presentamos al final de este capítulo un esquema que sugiere la viabilidad de conjugar estos elementos. Este tipo de sistematización de las diversas emanaciones del derecho indígena puede dar una idea global de las diversas materias involucradas en cualquier investigación sobre la temática. Además, hace visibles algunas particularidades: por ejemplo, la división clásica entre las cuatro fuentes del derecho (Ley, Costumbre, Jurisprudencia, Doctrina) no es conveniente en el caso del Derecho Consuetudinario, porque Ley y Costumbre forman una unidad sin



límites claramente diferenciables, además de que, por razones históricas señaladas, predomina en este rubro la expresión oral sobre la escrita (cfr. Stavenhagen et al., 1990: 29 sigs.).

Otro detalle que llama la atención se refiere al derecho internacional. ¿Por qué se clasificaron las declaraciones (como la Declaración Universal de Derechos Humanos) en la sección de la doctrina y no de la ley? No existen mecanismos para hacer efectivos este tipo manifestaciones, como ha señalado García Villegas: “las partes adhirieron al texto, pero no a sus consecuencias” (1993: 21). En este plano no hay diferencia substancial entre la Declaración Universal y la Declaración de Barbados III (1993) -

un documento redactado por antropólogos latinoamericanos que describe la deplorable situación de los indígenas y exige a los Gobiernos realizar cambios en su política indigenista. Ambos manifiestos pertenecen a la esfera de lo deseable.

Finalmente, aunque las proclamas y declaraciones solamente tienen un valor doctrinario, no dejan de ser Fuentes del Derecho. De esto derivamos cierto optimismo de que documentos de trascendencia internacional como la Declaración de Quito (1990), resultado del Primer Encuentro Continental de Pueblos Indios, a largo plazo puedan confluir en cambios legislativos y la transformación de leyes.

“La Declaración Americana podría ser transformada en una Convención”

Entrevista con Osvaldo Kreimer,

Asesor *ad honorem* del Grupo de Trabajo sobre Derechos Indígenas en la OEA

¿Por qué el Grupo de Trabajo de la OEA, encargado de elaborar el Proyecto de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, tardó tanto tiempo en avanzar?, ¿Cuáles son los puntos más polémicos?

Este Grupo de Trabajo empezó su tarea a fines de 1998, cuando la Comisión Interamericana de Derechos Humanos aprobó y envió su propuesta a los cuerpos políticos de la OEA, específicamente a la Asamblea General que a su vez recomendó al Consejo Permanente que creara este Grupo de Trabajo. Una de las razones del tiempo transcurrido es que el tema era poco familiar para muchas de las delegaciones gubernamentales. Sin duda algunos puntos de la propuesta les parecían al principio polémicos y difíciles de aceptar.

Por otra parte la Asamblea General también pidió que hubiera participación indígena en las discusiones lo que lleva a un proceso necesariamente más lento. Esta participación a nivel de los cuerpos políticos de la OEA se dio

de manera creciente desde la primera reunión que se llamó de “Expertos gubernamentales” en 1999 y luego en el actual Grupo de Trabajo que ha realizado ya tres sesiones especiales anuales. Sobre todo los dos primeros años tanto los representantes indígenas y los países miembros preferían avanzar de a poco, a fin de no fijar decisiones prematuras. Pensaban que era necesario un primer período de familiarización y superación de estereotipos y confusiones respecto al significado de algunos términos. Creo que se ha avanzado suficientemente, como para entrar en el periodo final de negociación y de aprobación ya que existe suficiente manejo de los temas.

¿En qué fecha tendremos las Declaración preparada y ratificada?

Es difícil decirlo. Muchas delegaciones estatales quisieran acelerar su negociación y llegar a aprobarla en la Asamblea General del año 2004, otras pocas no parecen tan decididas y desean

tomar más tiempo en la discusión y consulta.

¿Hay cambios en la actitud y conciencia de los representantes gubernamentales en el seno de la OEA sobre el tema indígena?

Ya en 2001 se superaron puntos polémicos, como la aceptación por los miembros del Grupo de Trabajo del término “pueblos” (con el caveat [recomendación] igual al del convenio 169 de la OIT), de la autonomía y, autogobierno interno, entre otros. Se ha modificado también la actitud de numerosas delegaciones de países en la aceptación del concepto de libre determinación interna. Hay conceptos que todavía siguen sin consenso informal de principios, como por ejemplo respecto a la propiedad por parte del Estado de los recursos naturales del subsuelo en América Latina, aunque se ha avanzado en cuanto a la necesidad de consulta seria e informada, de reparación por daños y de participación indígena en los beneficios.



Existe el Convenio 169, el borrador de la Declaración Universal de los Derechos Indígenas. ¿Por qué necesitamos otra Declaración Americana?, ¿Qué se puede esperar de esta nueva Declaración?

El Convenio 169 OIT ha avanzado en muchos puntos extendiendo el alcance de los temas que normalmente decide la OIT, relacionados con el trabajo, sus condiciones y las relaciones laborales. Por eso no cubre tan ampliamente temas de autogobierno, el derecho indígena, la educación, la naturaleza y alcance de la propiedad de tierras y recursos naturales, entre otros. Esos puntos son cubiertos y profundizados por la propuesta Declaración Americana. Otro valor importante de una Declaración Americana es que la jurisdicción de los órganos del sistema interamericano de derechos humanos para aplicar el Convenio 169 es limitada, y la Declaración puede ampliar el marco de derecho internacional positivo interamericano.

Un tercer factor es que los países que integran la OEA, son un subconjunto regional de los que integran las Naciones Unidas, y sus características y vínculos comunes ofrecen más posibilidades de llegar a un acuerdo, antes de y ayudando a que se logre a nivel universal.

Las tradiciones legales latinoamericanas y norteamericanas son muy disímiles - por ejemplo, cuando se trata de la noción de territorio. ¿Cómo hacerlas compatibles a la hora de redactar la Declaración?

A medida que se avanza en la discusión se nota que los aspectos comunes son muchos más que los

diferenciados. Efectivamente el caso del término “territorios” muestra diferencias en su acepción. Sin embargo cuando se lo “deconstruye” o analiza en sus aspectos significativos concretos surge que los contenidos que recubre no son tan disímiles, excepto con respecto a su conexión con la propiedad de los recursos del subsuelo. Existen distintas posibilidades técnicas de compatibilizarlos, sea por definición, por declaraciones anexas, por selección de términos más precisos, y por la compatibilización de los conceptos con los principios constitucionales de cada país.

Los procedimientos legales de organismos internacionales, desde la óptica de los indígenas, a veces son lentos y burocráticos. ¿Qué mecanismos habría que instaurar para hacer más operativa y práctica la Declaración?

El más efectivo, es lograr que se transforme en una Convención, y que se asigne explícitamente al sistema interamericano de derechos humanos su aplicación y monitoreo. En tanto a la Declaración convendrá que la OEA tenga un órgano, que podría ser un Relator Especial o un Comité que monitorea los avances, haga recomendaciones, colabore con los países en su implementación o en superar diferencias.

Con respecto al ritmo de los procedimientos legales internacionales, el sistema interamericano de derechos humanos, basado en otros instrumentos como la Convención Americana de Derechos Humanos, ha decidido casos indígenas muy importantes desde hace tres décadas y últimamente en el caso Awas

Tingni. Sus procedimientos llevan tiempo, aproximadamente de dos a tres años hasta la decisión final. Sin embargo, tiene la forma de actuar rápidamente, pues puede solicitar a los Gobiernos en forma inmediata medidas precautorias frente a peligro inminente de daños irreparables a las personas, y lo ha hecho en muchos casos, inclusive respecto a amenazas a derechos de pueblos indígenas.

Otro mecanismo podría surgir de la redefinición del Instituto Indigenista Interamericano de manera que sea un Foro Indígena Interamericano, liderado por representantes indígenas y donde tengan un foro para establecer sus políticas, analizar situaciones, y otras funciones que faciliten el reconocimiento de derechos y apoyen la solución de conflictos.

A veces es bueno soñar: ¿Cómo sería la Declaración ideal?

Como decía Calderón de la Barca, “...y los sueños, sueños son”. Yo no creo que una Declaración que acepte reclamos extremos sea la ideal, porque ningún país la respetaría o implementaría. En cambio una declaración que establezca estándares progresistas y ambiciosos pero viables en el corto y mediano plazo, y objetivos más amplios de largo plazo; que realmente cuente con el apoyo de los países miembros porque la vean valiosa no sólo para los pueblos indígenas sino para el desarrollo e integración nacional e internacional; y que además sea sentida y defendida y reclamada por las organizaciones indígenas (aunque no llene todos sus ideales), esa me parece la Declaración ideal en este mundo real.



Cuadro 15

Documentos relevantes para discutir los derechos indígenas

Cartas, Convenios, Declaraciones, Pactos

Carta de Naciones Unidas (1945)
 Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)
 Carta de la Organización de los Estados Americanos (1948)
 Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948)
 Carta Internacional Americana de Garantías Sociales (1948)
 Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (1948)
 Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (1953)
 Convenio 107 de la Organización Internacional del Trabajo (1957)
 Convención contra la Discriminación en la Educación (1962)
 Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965)
 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)
 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)
 Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969)
 Declaración de Barbados I (1971)
 Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de *Apartheid* (1973)
 Declaración de Barbados II (1977)
 Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo (1989)
 Convención del Derecho del Niño (1989)
 Declaración de Quito. Primer Encuentro Continental de Pueblos Indios (1990)
 Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas (1992)
 Declaración de Río sobre Desarrollo y Medio Ambiente, Agenda 21: Capítulo 26 (1992)
 Convenio de Biodiversidad Biológica (1992)
 Declaración de Barbados III (1993)
 Declaración y programa de acción de Viena de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (1993)
 Declaración de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 1994)
 Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social y Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (1995)
 Declaración de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995)
 Declaración de Ginebra sobre la Salud y la Supervivencia de los Pueblos Indígenas, Organización Mundial de la Salud (1999)
 Declaración Universal de Derechos Lingüísticos (1996)
 Declaración de Seattle de los Pueblos Indígenas (1999)
 Declaración y Programa de Acción de Durbán (2001)
 Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural de la UNESCO (2001)
 Directrices para la Protección de los Derechos de Propiedad Intelectual de los Indígenas de la Organización Mundial de la Propiedad (en preparación)



OTROS DOCUMENTOS

Naciones Unidas

- United Nations General Assembly Resolution 1803: soberanía permanente sobre recursos naturales (1962)
- Recomendaciones del Relator Especial de las Naciones Unidas (1983)
- Martínez Cobo: *Conclusiones, propuestas y recomendaciones del estudio sobre el problema de la discriminación contra poblaciones indígenas* (1986)
- Proyecto de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (1994)
- Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías: *Estudio sobre las poblaciones indígenas y su relación con la tierra* (1997)
- Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial: *Recomendaciones Generales XXIII (51) sobre los derechos de las poblaciones indígenas* (Agosto 1997)
- Erica-Irene A. Daes: *Las poblaciones indígenas y su relación con la tierra* (2001)
- Rodolfo Stavenhagen: *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas* (2001)
- Jurisprudencia de órganos creados de las Naciones Unidas en virtud de Tratados: Comité de Derechos Humanos, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial

Estados Americanos

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Resolución sobre el Procedimiento de Solución Amistosa sobre la Situación de los Derechos Humanos de un Sector de la Población Nicaragüense de Origen Miskito. Caso N° 7964 (1984)
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Resolución 12/85, Yanomani (Caso 7615 - Brasil, 1985)
- Proyecto de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (1997) y avances del Grupo de Trabajo (2003)
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe No. 90/99, Comunidades Indígenas Enxet-Lamenxay y otro, Caso 11.713 (2000)
- Fallo Corte Interamericana en Caso Awas Tingni (31/08/2001)

Comunidad Europea

- Documento de Trabajo de la Comisión Europea (11/05/1998)
- Resolución del Consejo de Europa: Los pueblos indígenas y la cooperación al desarrollo de la Comunidad Europea y de los Estados miembros (30/11/1998)
- Informe de la Comisión al Consejo: Evaluación del Progreso del Trabajo con Pueblos Indígenas (11/06/ 2002)

Agencias internacionales

- Directriz operacional 4.20 del Banco Mundial (1991)
- Acuerdo sobre el octavo Aumento de los Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo, BID (1994)
- La política de compromiso del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2001)

Fuente: Elaboración propia.



Cuadro 16
Las múltiples fuentes del derecho indígena de hoy

	Fuente	Expresión institucional	Ejemplo
Derecho consuetudinario	Ley	Normas orales y escritas que regulan la vida comunitaria	“Reglamento General interno” del municipio de el Nayar, Nayarit (en González Galván, 1995: 184-187)
	Costumbre		
	Jurisprudencia	Autoridades tradicionales y ancianos	El Tribunal comunal en la Comarca Kuna Yala, Panamá (cfr. Morales, 1994)
	Doctrina	Reflexiones (orales o escritas) entre los indígenas sobre sus normas, difundidas en la comunidad	
Derecho nacional	Ley	Constitución y normas legislativas, constituciones de los Estados	Constitución peruana de 1993, Código Civil brasileño de 1916, Constitución política del estado de Oaxaca
	Costumbre	Prácticas nacionales (conscientemente) utilizadas que se tornan formas de conducta	Artículo 246 de la Constitución colombiana que establece jurisdicciones especiales para comunidades indígenas
	Jurisprudencia	Conjunto de sentencias emitidas por tribunales u otros órganos jurisdiccionales competentes	Sentencia de Tribunal nacional sobre homicidio ejecutado en una comunidad indígena de Huayanak, Junín, Perú (cfr. Zolezzi Ibárcena, 1991: 161 sigs.)
	Doctrina	Literatura y opinión jurídica divulgada en escala nacional	Análisis de Chacón Hernández et al. (1995) sobre efectos de reforma agraria mexicana en comunidades indígenas
Derecho internacional	Ley	Acuerdos, convenciones, pactos, convenios, congresos, estatutos, actas, declaraciones, concordatos	Convenio 169 de la OIT (1989); Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (1948)
	Costumbre	Prácticas internacionales (conscientemente) utilizadas que se tornan formas de conducta	Protocolo (diplomático) Internacional (cfr. Martínez Vera, 1995:)
	Jurisprudencia	Decisión expresada en resolución de un tribunal internacional, p. ej. Corte Internacional de la Justicia en La Haya, Holanda; Corte Interamericana de Derechos Humanos en San José, Costa Rica; Corte Europea de Derechos Humanos en Luxemburgo	Caso “Lovelace versus Canadá” ante Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas por la expulsión discriminatoria de una indígena de su comunidad (cfr. Clavero, 1994: 144 sigs.)
	Doctrina	Literatura y opinión jurídica divulgada en escala internacional, declaraciones de buenas intenciones	Declaración Universal de Derechos Humanos (1948); “Estudio del problema de la Discriminación contra las Poblaciones Indígenas” (1986) de J. R. Martínez Cobo; “Estudio sobre los derechos de personas pertenecientes a minorías étnicas” (1997) de F. Capotorti; Declaración de Barbados III (1993); Declaración de Quito (1990)



“La experiencia de trabajo con pueblos indígenas ha sido exitosa”

Entrevista con Jorge E. Uquillas

Sociólogo Principal

Coordinador del Programa de Pueblos Indígenas y Desarrollo Sostenible para América Latina, Banco Mundial

¿Cuáles son los documentos y lineamientos más relevantes sobre políticas hacia Comunidades Indígenas?

El Banco Mundial, desde 1991, cuenta con una Directriz Operativa sobre Pueblos Indígenas (DO 4.20), que establece la política que debe aplicarse en operaciones (proyectos) financiados por la institución. Esta fue la primera política social adoptada por el Banco y una de las que más atención ha suscitado a nivel internacional, particularmente debido al reconocimiento que se ha dado al tema del desarrollo de los pueblos indígenas, parte debido a la Declaración de la Naciones Unidas de la Década de los Pueblos Indígenas 1994-2004.

La DO 4.20 esencialmente establece cláusulas de salvaguardia y de promoción del desarrollo indígena, primero para asegurar que en proyectos financiados por el Banco Mundial que involucran a pueblos indígenas, estos últimos no sufran efectos adversos y, segundo, para que se promueva su participación con conocimiento de causa en todo el proceso y que los beneficios recibidos sean compatibles con sus culturas. Lo último ha permitido que en regiones como la de América latina se desarrolle una serie de iniciativas de estudios de situación (entre los que se incluye la actualización del presente volumen), actividades de capacitación (como el Programa de Formación de Líderes Indígenas en los Países Andinos) y proyectos de inversión orientados a pueblos indígenas (como el Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Afroecuatorianos).

Para algunos autores, como Willem Assies, muchos organismos internacionales establecen una equivalencia reduccionista entre desarrollo y economía de mercado. ¿Qué es desarrollo indígena para el Banco Mundial y cómo se traduce esto en políticas concretas?

El Banco Mundial ha reiterado en innumerables ocasiones su posición de que el desarrollo sostenible es multifacético e involucra aspectos económicos, ambientales, y sociales. El desarrollo indígena, para aquellos en la institución que utilizamos este concepto, es por su misma naturaleza algo que se define en un proceso participativo. Pero, en general, hay ciertos elementos que son constantes en los conceptos de desarrollo indígena, etnodesarrollo o desarrollo con identidad; estos son: la autogestión, el mejoramiento de la calidad de vida y la visión cultural; en definitiva, etnodesarrollo es un proceso de cambio autónomo mediante el cual un pueblo o comunidad representa la visión de su historia, sus valores y metas futuras, a medida que busca acceder a una mejor calidad de vida.

La aceptación de este concepto por parte del Banco Mundial ha permitido que este financie el tipo de actividades mencionadas al responder la primera pregunta, especialmente que esté dispuesto a focalizar recursos para el desarrollo indígena y a llevar a cabo procesos participativos de diseño y gestión de tales proyectos.

¿Desde cuándo el Banco Mundial trabaja directamente con pueblos indígenas como contraparte?, ¿Y

cómo evalúa usted esta experiencia?

En la última década del siglo XX, comenzamos experiencias participativas de capacitación en varios países de América latina, algunas de las cuales se convirtieron en experiencias participativas de preparación y manejo de proyectos. Como ejemplos, tenemos, la capacitación de ejidos y comunidades forestales en México, que antecedió a un Proyecto de Forestería Comunitaria; la capacitación indígena en la Argentina que dio origen al Proyecto de Desarrollo de Comunidades Indígenas y los procesos paralelos de capacitación y preparación del Proyecto de Desarrollo de Pueblos Indígenas y Afroecuatorianos.

La experiencia de trabajo con pueblos indígenas ha sido generalmente exitosa en la medida que se han logrado los objetivos y metas establecidas en los proyectos específicos y que se ha ido demostrando que las organizaciones indígenas son contrapartes confiables y tienen una gran capacidad de gestión. Pero son los mismos pueblos los que tendrían que responder si su experiencia de colaboración en proyectos auspiciados por el Banco ha sido satisfactoria.

¿Qué aspectos debería mejorar el Banco Mundial en su política hacia pueblos indígenas?

El Banco Mundial ha evaluado la aplicación de la política existente y ha visto los logros alcanzados y los problemas que todavía dificultan su ejecución. Al momento está



revisando la política, tomando en cuenta las observaciones hechas por pueblos indígenas, Gobiernos y organizaciones de la sociedad civil en los procesos de consulta llevados a cabo desde 1998. En general se trata de hacer más fácil su aplicación o mejorar su operatividad. En lo específico, debería intensificar sus esfuerzos para que tanto sus funcionarios a todo nivel como los Gobiernos prestatarios sigan sus enunciados y, como consecuencia, se aplique tanto las cláusulas de salvaguardia como las de promoción del desarrollo indígena.

Usted es coautor de un libro sobre “Doce experiencias de desarrollo indígena en América Latina”. ¿Cuáles son las lecciones aprendidas más importantes?

Una lección importante tiene que ver con el proceso de realización de este estudio, que es otra muestra de participación plena de comunidades y equipos de investigación indígenas, con asistencia técnica de no indígenas y que logró como resultado un volumen de mucha aceptación entre gente interesada en el tema, tanto que estamos haciendo un nuevo tiraje del libro para su mayor distribución. En cuanto al contenido, en el capítulo inicial, los autores resumimos seis lecciones aprendidas. Para mí una de las más importantes es la siguiente:

Los esfuerzos de desarrollo (incluso los realizados en proyectos dirigidos) están asociados a la lucha por los derechos indígenas y son comprendidos como parte de ella. Este sentido de reivindicación está presente desde hace unos 20 años, pero es cada vez más importante y general en el último decenio. Responde a lo que algunos autores han denominado la “juridización” de las demandas indígenas y es la base de los que podría denominarse el derecho al desarrollo.

¿Qué instituciones u organismos se han especializado en el tema del desarrollo indígena?

Es importante indicar que no solo el Banco Mundial ha tenido una apertura hacia el desarrollo indígena sino que además otras instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización Panamericana de la Salud, la Organización de Estados Americanos, etc. Han creado espacios de discusión y acción a favor del desarrollo indígena. Concomitantemente, existen organizaciones no gubernamentales como el Centro de Información sobre los Bancos (Bank Information Center), la Coalición Amazónica y el Centro de Recursos Jurídicos para los Pueblos Indígenas (Indian Law Resource Center) que apoyan de una u otra manera las reivindicaciones indígenas.

Hay muchas críticas al multiculturalismo en Latinoamérica. ¿Desde qué sectores viene este cuestionamiento?, ¿Por qué no hay exponentes e intelectuales destacados de esta posición crítica?

Hay una contradicción en la pregunta ya que asume que hay muchas críticas pero que no hay exponentes intelectuales destacados que asuman esta posición. Mi contra pregunta sería ¿de dónde vienen esas críticas? Que yo sepa, hay cierta gente en América latina que cuestiona el multiculturalismo, pero que no lo hacen abiertamente por temor a quedar mal porque no es políticamente apropiado. Creo también que las críticas principales vienen de intelectuales no latinoamericanos que han visto cómo las diferencias étnicas en algunos países europeos, africanos y asiáticos han sido exacerbadas por otros factores políticos y socioeconómicos y han desembocado en situaciones de violencia y guerra civil. Sin embargo, hay que aclarar que este riesgo es mínimo en nuestro continente y que muchos conflictos se han producido por las políticas de exclusión de los pueblos indígenas, incluyendo esfuerzos de

integración que han resultado en procesos de enajenación cultural. El reconocimiento de la diversidad cultural de nuestros países es simplemente un abrir los ojos a la realidad. Para la creación de una nación latinoamericana fuerte, debemos dar crédito a todos los aportes culturales, pero especialmente aquellos de los pueblos originarios, quienes han sido objeto de discriminación por siglos, desde la conquista europea del continente. Solamente cuando se valore debidamente los aportes indígenas y de afrodescendientes, a la par de los aportes de la cultura de origen europeo (y en menor escala de otros continentes), podremos avanzar hacia un proceso de unidad en la diversidad y al fomento de la interculturalidad.

¿Las políticas de reconocimientos implican riesgos?, ¿Existe el peligro de “exceso” de la autonomía indígena?

En el reconocimiento de derechos hay ganadores (los excluidos) y perdedores (los que han practicado la exclusión por conveniencia propia). Hay gente que argumenta que la autonomía indígena tiene el riesgo de dividir a algunos países que todavía están en proceso de consolidar una nación. En primer lugar, no hay ningún ejemplo en América latina donde esto haya sucedido. La conciencia de pertenecer a una nación es tan fuerte que ha llevado a que, por ejemplo, pueblos de una misma cultura (separados artificialmente por una línea de frontera) como los Shuar/Achuar en el Ecuador y los Aguaruna/Huambisa en el Perú se hayan enfrentado en el pasado defendiendo a sus países. Por otro lado, existen procesos de identificación que superan los límites de las actuales naciones, por lo que en el futuro no será nada raro que un misquito se identifique como misquito centroamericano, un quechua como quechua andino o un maya como maya latinoamericano.

“Necesitamos refundar al Instituto”

Entrevista con Guillermo Espinosa Velasco

Director *ad honorem* del Instituto Indigenista Interamericano (III) desde 2002. El III es un Organismo especializado de la Organización de Estados Americanos

¿En qué condiciones asumió la presidencia del III?

En condiciones lamentables: de quiebra, en lo financiero; y de un gran descuido general. Sin embargo, asumí con la convicción de que había que demostrar que la discusión sobre el indigenismo del siglo XX está muy lejos de haber sido terminada. La política de la gran mayoría de los Gobiernos e instituciones internacionales ha sido la de dar a los indios “más puestos y viajes”, y menos presupuestos para el desarrollo. Queremos mostrar que una política indígena tiene que pasar por la definición de una política rural (nacional y regional). Es un error histórico reinstaurar a la discriminación en el centro de la discusión del futuro de los pueblos indios.

En los últimos años el III se encontró en una crisis de credibilidad constante. ¿Qué justifica actualmente la existencia de este organismo?

Gran parte de la mala imagen del III procede de dos administraciones desastrosas. De donde se sigue que un elemento esencial para la nueva vida del III tiene que ser una administración cuidadosa de los escasísimos recursos aportados por los Gobiernos a través de sus cuotas. Hay que refundar al III, y eso tendrá que hacerse tanto con la participación de los pueblos indios como la de los Gobiernos. Tomará un buen tiempo, simplemente por lo que significa tener la participación de los pueblos indios: ¿quiénes pueden “representarlos” en el proceso?, ¿cómo consultar a los representantes si se tienen escasos recursos?

En el contexto latinoamericano resulta imprescindible poner a disposición de pueblos indios y Gobiernos, herramientas de evaluación de la eficacia y la eficiencia de los programas gubernamentales (nacionales e internacionales) destinados a los indios; porque la discusión sobre el desarrollo de los pueblos se vería enriquecida si a la discusión ideológica (aún muy incipiente, por cierto) del tema, se agregan datos concretos sobre los montos de inversiones requeridos a lo largo de decenios, el capital humano requerido para el eficaz uso de esas inversiones financieras, la estrategia de prueba-error de alternativas metodológicas para lograr ascenso en el nivel de bienestar de los pueblos y, muy importante, lograr la supervivencia de los aspectos más relevantes de sus culturas.

La juridización de la discusión sobre los pueblos indios implica también riesgos muy grandes para ellos, porque eso tomará mucho tiempo a los pueblos, y los distraerá de temas fundamentales, porque se les pide que sumerjan su visión en la tradición de la sociedad actualmente dominante a nivel mundial. Es decir: se les pide un esfuerzo muy largo y muy difícil. Por juridización me refiero al planteamiento jurídico de los temas relevantes, y la exclusión de aquellos temas que no hayan sido planteados en términos jurídicos.

¿Cuáles fueron los momentos más importantes del III a lo largo de su historia?

Primero, la argumentación científica contra el racismo y, simultáneamente, la orientación hacia la solución de problemas agrarios y cambios legislativos.

Segundo, el etnodesarrollo, coincidiendo con la Declaración de Barbados. Por último, el aniversario de 1992, que metió a los pueblos indios en la trampa de que ahora ellos son co-responsables de las acciones gubernamentales para su desarrollo, pero habiendo tenido poca experiencia en la función gubernamental. Esto implicará un periodo de aprendizaje largo que acarreará una presión de los pueblos indios sobre los funcionarios gubernamentales indios.

Bajo su dirección, recientemente han salido numerosas ediciones en CD de música y cultura indígena. ¿Cuál es su visión de un III modernizado?

Que los pueblos indígenas y los Gobiernos de la región en el marco del proceso de refundación del III tengan acceso a: el archivo histórico del III, información de acontecimientos recientes en la región, legislaciones nacionales sobre el tema, y las experiencias de aplicación de la mismas, información sobre recursos aplicables a situaciones concretas (expertos, fuentes de financiamiento, vínculos de opinión), información sobre formas ágiles de evaluación de programas de Gobierno, información general sobre los pueblos indígenas de la región, métodos de planteamiento y análisis de escenarios para la planeación del desarrollo.

Hay quienes dicen que el director del III debería ser un indígena...

Es irrelevante si el Director es indígena o no. Esa posición está construida sobre una falacia. Ser indio no es garantía de hacer un buen papel. Ser no-indio tampoco



es garantía de hacer ni un buen papel, ni tampoco un mal papel. Si el fondo de la pregunta es que el Director debe ser alguien que entienda, conozca, crea, o sepa de la esencia india, o varias de éstas posibilidades juntas, entonces estoy de acuerdo. Yo he escuchado tantas propuestas sensatas sobre los pueblos indios que provienen de indios, como las que provienen de los no-indios. Hay que señalar que la desindianización está muy amplia y profundamente extendida en las sociedades latinoamericanas.

¿Cuál es su evaluación de los avances comparativos en materia indígena en la región?

La comparación de legislaciones sirve para la competencia de generar textos de las leyes; pero no necesariamente sirve para crear condiciones de eficacia en la aplicación de la ley, porque las condiciones políticas en cada contexto son distintas. A pesar de todo, el estudio comparativo tiene sentido.

Si no se legisla sobre el compromiso de un Estado para preservar la vida rural, muchos de los planteamientos indios quedarán en el desamparo jurídico. En eso hay poco avance en América Latina, porque implica establecer un compromiso del Estado a contracorriente de lo que ha sido la dinámica mundial hacia la urbanización. ¿Pueden realmente los Estados oponerse a eso?

¿Será posible frenar con leyes y Constituciones el desplome de intereses sobre los territorios indígenas?

La dinámica de la economía global se sustenta en la irracional explotación de los recursos naturales y sociales, y la tecnología abre alternativas que apenas ayer eran desconocidas o inaccesibles -recuérdese la asignación de territorios a los indios de EU, y el posterior descubrimiento de yacimientos de minerales estratégicos dentro de ellos.

El Derecho tiene la pretensión de

poner un orden en eso. Sabemos que no basta que la ley lo establezca para que automáticamente se cumpla. Es el tiempo de la batalla inmisericorde en los tribunales, como una de las actividades importantes de los indios. También habrá que ir generando las Jurisprudencias relacionadas con esos temas.

Las leyes, convenios y declaraciones por sí mismos no frenarán la avalancha de intereses económicos y políticos. Se requerirá fuerza política y coordinación de redes de apoyo.

¿Cuáles son actualmente los problemas más agudos de los indígenas latinoamericanos?

La migración, la voracidad de los externos por sus recursos naturales y la presencia del tráfico de drogas. Observe que estos temas no son los centrales en el discurso indígena. Considero que la migración actual apunta hacia la dilución étnica veloz.

¿Cómo conceptual –incluso legalmente– el tema de la migración de los indígenas?

La migración es un fenómeno extraordinariamente dinámico. Los migrantes (indios o no indios), cuando tienen posibilidad de avisar en dónde andan, generalmente prefieren no hacerlo. El problema académico es entonces realmente complejo. Habría que empezar la inclusión de la migración en la ley por lo estrictamente laboral: definir lo que es trabajador permanente, trabajador eventual, definir cuáles son los derechos sobre la seguridad social y participación de las utilidades. Posteriormente habría que agregar la protección de las culturas indígenas y el impulso del desarrollo de esas culturas.

¿Por qué necesitamos derechos colectivos?

Porque los derechos individuales de tradición liberal no son suficientes para garantizar la supervivencia de

la sociedad occidental (véase la corriente de pensamiento que encabeza Amitai Etzioni en EU, por ejemplo). En una frase: los derechos individuales en Occidente no pueden existir sin los derechos colectivos. Tocqueville se los dijo a los norteamericanos: A corto plazo las cosas irán sorprendentemente bien en el sistema, hasta que el mismo sistema empiece a socavar las bases que lo hacen posible.

Muchos latinoamericanos dudan de la eficacia de las leyes...

La ineficiencia de la aplicación de la justicia tiene muchas raíces. Una de ellas es el modelo del derecho napoleónico y romano. La base teórica del derecho vigente en América Latina es particularmente inadecuado para la visión indígena. La estructura del derecho anglosajón está menos alejada de la visión indígena.

En México solamente el 5 por ciento de los delitos que se cometen son castigados. De los casos que sí han sido denunciados el número de órdenes de aprehensión que no han sido ejecutadas es altísimo. Esa saturación imponente del número de casos no puede tener otra consecuencia que la discrecionalidad: es decir, la ejecución de las aprehensiones depende del mejor postor. No hay solución cercana para los países latinoamericanos con semejantes niveles de violencia y disparidades económicas y sociales.

Si usted ubica al indio dentro de ese drama burocrático, las probabilidades de que un caso de indios se resuelva es bajísima. Por eso afirmo que no hay que poner demasiada esperanza en la juridización de lo indígena.

¿Puede llevar el multiculturalismo a procesos de disolución y atomización?

Desde luego; pero eso en el caso de que la movilización política que lo impulsa, y las fuerzas políticas participantes en ese impulso pierdan la brújula. El multiculturalismo no



implica sólo a las culturas indias frente a una sola cultura dominante; de hecho, las comunidades judía y árabe propugnan por un reconocimiento de sus culturas en Europa y América (para decir sólo dos continentes). Por eso hay que preguntar cómo ubicar a las culturas indígenas dentro de ese otro multiculturalismo mundial.

En México es difundido el uso de psicofármacos entre los indígenas. ¿Es esto compatible con la legislación nacional?

La ley establece que el consumo, cultivo o transporte de algunos de esos productos son un delito. Por eso, en sentido estricto, en algunos casos no es compatible con la legislación nacional.

¿El uso de esas plantas es realmente necesario para los indígenas?

La indianidad está estrechamente asociada al uso de alucinógenos. Sin la posibilidad de usarlas, la concepción del mundo indígena se vería reducida a la literatura, perdiendo la vitalidad requerida

para preservar y desarrollar sus culturas.

Me parece que sería importante escribir la historia social de los alucinógenos en los países del continente americano, y estudiar las diversas tendencias que históricamente ha habido sobre la legalización-prohibición del consumo de alucinógenos, en general, y del uso que hacen los indígenas de los mismos, en particular.

¿Cómo compatibilizar estas prácticas con la legalidad dominante?

Creo que en las regiones apartadas esas prácticas no han sido perturbadas por las policías. En las regiones fácilmente accesibles, las interacciones con la policía han sido diversas, pero hay experiencias que demuestran que la evidencia del carácter histórico de las prácticas abre puertas de soluciones concretas extralegales (considérense, por ejemplo, los casos del peyote y los huicholes, y el de los hongos mazatecos). Hay plantas que no

están estigmatizadas ni legalmente ni tampoco socialmente. Posiblemente un caso sería el de la llamada "semilla de la virgen" u ololiuqui. Sin embargo, no son plantas de uso tan extenso como otras que sí están estigmatizadas.

Usted defiende el concepto de "participación informada". ¿A qué se refiere?

La apertura de posibilidades de participación con frecuencia se ha deformado en un planteamiento demagógico. Le piden a alguien su opinión, y él participa proporcionándola. Después alguien decide sin considerar esa opinión. ¿Por qué ocurre eso?

Puede deberse a que la opinión se formó sin contar con los datos mínimos necesarios para que tenga algún viso de objetividad y, por lo tanto, es desechable. De otra manera: no basta saber qué se quiere, sino que también hay que encontrar un camino para lograrlo. Esto segundo requiere del conocimiento sobre el contexto en el que se tendrá que actuar.



Bibliografía

- Alfredsson, Gudmundur**
1995 "Protection of Indigenous Populations", en Rudolf Bernhardt (dir.): *Encyclopedia of Public International Law*, vol. II, Amsterdam, ELSEVIER, pp. 946-951.
- Aparicio Wilhelmi, Marco**
1999 "Presupuestos para la fijación conceptual del sujeto: el concepto de indígena", en *El reconocimiento constitucional de los derechos de los pueblos indígenas en América Latina* [Trabajo de investigación inédito], Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona, pp. 3-20.
- Assies, Willem**
2000 "La situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en el contexto latinoamericano", Texto preparado para el evento "Unidos en la diversidad por nuestro derecho al territorio". Programa de Pueblos Indígenas del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Julio de 2000, Sta Cruz, Bolivia.
- BID**
2003 *Marco de referencia del estudio. Compilación de Legislación sobre Asuntos Indígenas*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bonfil Batalla, Guillermo**
1997 "Indigenismo", en Noberto Bobbio et al.: *Diccionario de política*, México, Siglo XXI, pp. 804-807.
- Buergenthal, Thomas**
1992 "American Convention on Human Rights", Rudolf Bernhardt: *Encyclopedia of Public International Law*, vol. I, Amsterdam, ELSEVIER, pp. 131-136.
- Buergenthal, Thomas**
1996 *Derechos humanos internacionales*, México, Gernika.
- Buergenthal, Thomas et al.**
1994 *Manual de derecho internacional público*, México, Fondo de Cultura Económico.
- Capotorti, Francesco**
1997 "Minorities", en Rudolf Bernhardt (dir.): *Encyclopedia of Public International Law*, vol. III, Amsterdam, ELSEVIER, pp. 410-424.
- Chacón Hernández, David et al.**
1995 *Efectos de las reformas al agro y los derechos de los pueblos indios en México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco.
- Chambers, Ian**
1997 "El Convenio 169 de la OIT: avances y perspectivas" [con un comentario de Magdalena Gómez Rivera], en Magdalena Gómez (coord.): *Derecho Indígena* (Seminario Internacional realizado en el Auditorio Fray Bernardino de Sahagún el Museo Nacional de Antropología e Historia en la ciudad de México del 26 al 30 de mayo de 1997), México Instituto Nacional Indigenista, pp. 123-137.
- Clavero, Bartolomé**
1994 *Derecho indígena y cultura constitucional en América*, México, Siglo XXI.
- Collier, Jane F.**
1995 *El derecho zinacanteco*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Cremades, Ignacio**
1996 "Etnicidad y derecho: aproximación jurídica al derecho indígena de América", en varios autores: *Etnicidad y derecho. Un diálogo postergado entre los científicos sociales*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 141-211.
- Daes, Erica-Irene A.**
1998 "Actividades normativas: evolución de las normas relativas a los derechos de los pueblos indígenas. Documento de trabajo de la Presidenta-Relatora, señora Erica-Irene A. Daes, sobre el concepto de Pueblos Indígenas. en Josu Legarreta (dir.), *Derechos de los pueblos*



indígenas [estudio y selección de textos, Mugarik Gabe et al.], Vitoria-Gasteiz, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, pp. 329-356.

- Díaz Polanco, Héctor**
1991 *Autonomía regional. La autodeterminación de los pueblos indios*, México, Siglo XXI.
- Dougnac Rodríguez, Antonio**
1994 *Manual de Historia del Derecho Indiano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Favre, Henri**
1996 *El indigenismo*, México, Fondo de Cultura Económica.
- García Villegas, Mauricio**
1993 *La eficacia simbólica del derecho. Examen de situaciones colombianas*, Santafé de Bogotá, Ediciones Uniandes.
- González Galván, Jorge Alberto**
1995 *El Estado y las etnias nacionales en México. La relación entre el derecho estatal y el derecho consuetudinario*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Hamel, Enrique**
1993 "Derechos lingüísticos", en *Nueva Antropología*, núm. 44, México, 71-102.
- Kimminich, Otto**
1997 *Einführung in das Völkerrecht* [Introducción al derecho internacional], Tubinga, Alemania, Francke-Verlag.
- Lerner, Natan**
1991 "Minorías", en *Enciclopedia Jurídica OMEBA*, tomo XIX, Buenos Aires, Driskill, pp. 780-818.
- Lira, Andrés y Luis Muro**
1987 "El siglo de la integración", en *Historia general de México 1*, México, Colegio de México, pp. 371-469.
- Lowe, Norman**
1995 *Guía ilustrada de la historia moderna*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Mariátegui, Juan Carlos**
1996 *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*, México, Era.
- Martínez Cobo, J. R.**
1986 *Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas*, vol. V, "Conclusiones, propuestas y recomendaciones", Nueva York, Naciones Unidas (ECN.4/Sub.2/1986/7/Add.4).
- Martínez Vera, Rogelio**
1995 *Plan de Estudio de Derecho Internacional I*, México, McGraw-Hill.
- Matteucci, Nicola**
1997 "Constitucionalismo", en Norberto Bobbio et al., *Diccionario de política*, México, Siglo XXI, pp. 335-348.
- Montemayor, Carlos**
1992 *Los escritores indígenas actuales II*, México, Conaculta.
- Morales, Ascario**
1994 "La administración de justicia en las comunidades indígenas Kunas y conflictos con el derecho positivo", en *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, serie L, b), núm. 2: "Cosmovisión y prácticas jurídicas de los pueblos indios", pp. 121-138.
- Ordóñez Cifuentes, José Emilio R.**
1996 *La cuestión étnico nacional y derechos humanos: El etnocidio. Los problemas de la definición conceptual*. México, Cuadernos constitucionales México-Centroamérica, núm. 23, Universidad Nacional Autónoma de México y Corte de Constitucionalidad de Guatemala.



- Pistone, Sergio**
1997 "Historicismo", en Norberto Bobbio et al.: *Diccionario de política*, México, Siglo XXI, pp. 748-752.
- Quiroga Lavié, Humberto**
1994 *Las constituciones Latinoamericanas. Estudio Preliminar*, México, Fondo de Cultura Económica, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ritter, Joachim (edit.)**
1992 *Historisches Wörterbuch der Philosophie. Band 8: R-Sc* [Diccionario histórico de la filosofía], Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Rouland, Norbert (dir.), Stéphane Pierré-Caps, Jacques Poumarède**
1999 *Derecho de minorías y de pueblos autóctonos*, México, Siglo XXI.
- Sin autor**
1956 "La legislación indigenista en los países de América", en *América Indígena*, vol. XVI, núm. 4, México, Instituto Indigenista Interamericano, pp. 247-249.
- Stavenhagen, Rodolfo**
1997 "Las organizaciones indígenas: actores emergentes en América Latina", en Manuel Gutiérrez Estévez (comp.): *Identidades Étnicas*, Madrid, Casa de América de Madrid, pp. 13-30.
- Stavenhagen, Rodolfo**
2002 "Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, presentado de conformidad con la resolución 2001/57 de la Comisión", Ginebra, Consejo Económico y Social, Comisión de Derechos Humanos (E/CN.4/2002/97).
- Stavenhagen, Rodolfo y Diego Iturralde (comp.)**
1990 *Entre la ley y la costumbre. El derecho consuetudinario indígena en América Latina*, México, Instituto Indigenista Interamericano, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Stopp, Alexander H.**
1994 *Die Behandlung ethnischer Minderheiten als Gleichheitsproblem* [El tratamiento de minorías étnicas como problema de igualdad], Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft.
- Zolezzi Ibárcena, Lorenzo**
1991 "El derecho indígena en el derecho peruano actual", en *Aspectos nacionales e internacionales sobre derecho indígena*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 155-166.

