

***ESTUDIO DEL PROBLEMA DE LA
DISCRIMINACIÓN CONTRA LAS
POBLACIONES INDÍGENAS***

por José R. Martínez Cobo

*Relator Especial
de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones
y Protección a las Minorías*

VOLUMEN V

CONCLUSIONES, PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES



NACIONES UNIDAS

***ESTUDIO DEL PROBLEMA DE LA
DISCRIMINACIÓN CONTRA LAS
POBLACIONES INDÍGENAS***

por José R. Martínez Cobo

Relator Especial

*de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones
y Protección a las Minorías*

VOLUMEN V

CONCLUSIONES, PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES



NACIONES UNIDAS

Nueva York, 1987

NOTA

Las firmas de los documentos de las Naciones Unidas se componen de letras mayúsculas y cifras. La mención de una de estas firmas indica que se hace referencia a un documento de las Naciones Unidas.

Las opiniones expuestas en el presente estudio son las del Relator Especial.

E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.4

PUBLICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

Número de venta : S.86.XIV.3

ISBN 92-1-354030-2

01100P

Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas

Informe final (última parte),
presentado por el Sr. José R. Martínez Cobo, Relator Especial*

ÍNDICE

		<i>Página</i>
Siglas.....		v
Nota.....		v
	<i>Párrafos</i>	
INTRODUCCIÓN	<i>a-f</i>	1
Tercera parte.—Conclusiones, propuestas y recomendaciones		
<i>Capítulo</i>		
XXI. CONCLUSIONES	1-301	3
A. Las Naciones Unidas	1-10	3
B. Los organismos especializados	11-14	4
C. La Organización de los Estados Americanos	15-16	4
D. Las organizaciones no gubernamentales	17-18	4
E. Países incluidos en el estudio	19-20	4
F. Definición.....	21-22	5
G. Composición de la población	23	5
H. Principios básicos y eliminación de la discriminación	24-39	5
I. Política fundamental	40-45	6
J. Arreglos administrativos	46-53	7
K. Areas especiales de acción	54-301	7
1. Salud	54-60	7
2. Vivienda	61-88	8
3. Educación	89-119	10
4. Lengua o idioma	120-130	11
5. La cultura y las instituciones culturales, sociales y legales	131-162	12
6. Empleo	163-190	14
7. Tierra	191-254	16
8. Derechos políticos	255-278	21
9. Derechos y prácticas religiosos	279-281	22
10. Igualdad en la administración de justicia y asistencia jurídica....	282-301	22
XXII. PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES.....	302-633	24
A. Países de que se ha ocupado el estudio.....	302-303	24
B. Las Naciones Unidas	304-334	24
1. El Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas	304-313	24
2. Servicios de asesoramiento en materia de derechos humanos.....	314-334	25
a) Seminarios regionales y mundiales.....	316-320	25
b) Concesión de becas.....	321-322	26
c) Cursos de formación.....	323-325	26

* Distribuido originalmente con la signature E/CN.4/Sub.2/1983.

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
d) Prestación de los servicios de expertos	326	26
e) Programa de acción	327-334	26
C. Los organismos especializados	335-352	27
1. La Organización Internacional del Trabajo	335-341	27
2. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura	342-346	28
3. La Organización Mundial de la Salud	347-348	28
4. La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación	349-352	28
D. La Organización de los Estados Americanos	353-354	28
E. Las organizaciones no gubernamentales	355-361	29
F. Ideas para la definición de las poblaciones indígenas desde el punto de vista internacional	362-382	29
G. Composición de la población	383-385	31
H. Principios básicos y eliminación de la discriminación	386-398	31
1. Instrumentos internacionales	386-387	31
2. Estudio de los tratados celebrados con las naciones indígenas....	388-392	31
3. Condición jurídica fundamental y disposiciones constitucionales: algunas consideraciones generales	393-396	32
4. Algunos elementos que podrían considerarse al formular principios básicos	397-398	32
I. Política fundamental	399-403	32
J. Arreglos administrativos	404-412	33
K. Areas especiales de acción	413-621	34
1. Salud	413-425	34
2. Vivienda	426-427	34
3. Educación	428-457	35
4. Lengua o idioma	458-479	37
5. Cultura	480-494	38
6. Empleo	495-508	39
7. Tierra	509-574	40
8. Derechos políticos	575-584	44
9. Derechos y prácticas religiosos	585-608	45
10. Igualdad en la administración de justicia y asistencia jurídica....	509-621	46
L. Retención del tema	622	47
M. Difusión del estudio	623	47
N. Adopción de principios e instrumentos	624-632	47
O. Año internacional de las poblaciones indígenas del mundo (1992)	633	48

SIGLAS

FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

NOTA

La presente publicación contiene únicamente los capítulos XXI y XXII del estudio del Relator Especial. Las referencias a los capítulos I a XX se hacen en cursiva, por ejemplo: véase *capítulo I*, párrs. 1 a 13.

INTRODUCCIÓN

a) La Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, en su resolución 4 B (XXIII), de 26 de agosto de 1970, recomendó, por conducto de la Comisión de Derechos Humanos, que se llevase a cabo un examen general y completo de la naturaleza y magnitud del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas. Siguiendo esta recomendación, el Consejo Económico y Social, en el párrafo 7 de su resolución 1589 (L), de 21 de mayo de 1971, autorizó a la Subcomisión

para que lleve a cabo un estudio general y completo del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas y sugiera las medidas nacionales e internacionales necesarias para eliminar dicha discriminación, en colaboración con los demás órganos y entidades de las Naciones Unidas y con las organizaciones internacionales competentes.

b) En su resolución 8 (XXIV), de 18 de agosto de 1971, titulada «Estudio general y completo del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas», la Subcomisión, recordando la resolución del Consejo, decidió nombrar al Sr. José R. Martínez Cobo Relator Especial para que llevase a cabo el estudio.

c) En diversos períodos de sesiones, celebrados entre 1973 y 1980, la Subcomisión examinó informes sobre la marcha de los trabajos presentados por el Relator Especial y entre 1981 y 1983 examinó capítulos del informe final. En 1984, la Subcomisión tuvo ante sí el informe completo. Siguiendo recomendaciones formuladas por la Subcomisión (resolución 1984/35 A, de 30 de agosto de 1984) y la Comisión (decisión 1985/103, de 11 de marzo de 1985), el Consejo Económico y Social, en su decisión 1985/137, de 30 de mayo de 1985, expresó su reconocimiento por el informe preparado por el Sr. Martínez Cobo y pidió al Secretario General que publicara el informe completo del Relator Especial en forma consolidada y le diera amplia difusión entre los gobiernos, los organismos especializados, las organizaciones intergubernamentales regionales, las organizaciones no gubernamentales y las instituciones académicas y de investigación, y decidió que las conclusiones y recomendaciones del informe se imprimieran, con una introducción adecuada que prepararía el Secretario General.

d) El informe completo, titulado «Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas»¹, contenía los capítulos siguientes (la signatura de los documentos originales figura entre paréntesis):

PRIMERA PARTE

Capítulo I.—Medidas tomadas por las Naciones Unidas (E/CN.4/Sub.2/476/Add.4)

Capítulo II.—Medidas tomadas por los organismos especializados (E/CN.4/Sub.2/1982/2/Add.1)

Capítulo III.—Medidas tomadas por la Organización de los Estados Americanos (E/CN.4/Sub.2/1982/2/Add.2)

Capítulo IV.—Otras medidas internacionales (E/CN.4/Sub.2/476/Add.5)

SEGUNDA PARTE

Capítulo V.—Definición de las poblaciones indígenas (E/CN.4/Sub.2/1982/2/Add.6)

Capítulo VI.—Composición de la población (E/CN.4/Sub.2/476/Add.1)

Capítulo VII.—Principios básicos (E/CN.4/Sub.2/476/Add.2)

Capítulo VIII.—Medidas generales adoptadas para la prohibición, prevención y eliminación de la discriminación (E/CN.4/Sub.2/476/Add.3)

Capítulo IX.—Política fundamental (E/CN.4/Sub.2/1983/21/Add.1)

Capítulo X.—Arreglos administrativos (E/CN.4/Sub.2/1982/2/Add.4)

Capítulo XI.—Salud, asistencia médica y servicios sociales (E/CN.4/Sub.2/1983/21/Add.5)

Capítulo XII.—Vivienda (E/CN.4/Sub.2/1982/2/Add.5)

Capítulo XIII.—Educación (E/CN.4/Sub.2/1983/21/Add.2)

Capítulo XIV.—Idioma o lengua (E/CN.4/Sub.2/476/Add.6)

Capítulo XV.—La cultura y las instituciones culturales, sociales y legales (E/CN.4/Sub.2/1983/21/Add.3)

Capítulo XVI.—Ocupación, empleo y formación profesional (E/CN.4/Sub.2/1982/2/Add.3)

Capítulo XVII.—La tierra (E/CN.4/Sub.2/1983/21/Add.4)

Capítulo XVIII.—Derechos políticos (E/CN.4/Sub.2/1983/21/Add.6)

Capítulo XIX.—Derechos y prácticas religiosos (E/CN.4/Sub.2/1982/2/Add.7)

Capítulo XX.—Igualdad en la administración de justicia y asistencia jurídica (E/CN.4/Sub.2/1983/21/Add.7).

e) El capítulo XXI del informe, que se reproduce en la presente publicación, puede considerarse como un resumen accesible y amplio de las preocupaciones y cuestiones planteadas en el informe en su totalidad. Al preparar la parte principal del estudio, el Relator Especial se esforzó particularmente por responder a la petición formulada por el Consejo Económico y Social en su resolución 1589 (L) en cuanto a las medidas nacionales e internacionales necesarias para eliminar la discriminación contra las poblaciones indígenas, según declaró ante la Subcomisión en su 37.º período de sesiones, celebrado en 1984².

f) En esa misma declaración, el Relator Especial observó que las conclusiones del estudio demostraban claramente que el clima social en que vivía la gran mayoría

¹ Reproducido en forma consolidada, en español e inglés solamente, con la signatura E/CN.4/Sub.2/1986/7 y Add.1 a 3.

² E/CN.4/Sub.2/1984/SR.27, párr. 56.

de las poblaciones indígenas era propicio a los tipos concretos de discriminación, opresión y explotación en diversas esferas descritos en el estudio. En muchos países, dichas poblaciones ocupaban el escalón inferior de toda la estratificación socioeconómica. No tenían las mismas oportunidades de empleo ni igual acceso que los otros grupos a los servicios públicos y/o a la protección en las esferas de la salud, las condiciones de vivienda, la cultura, la religión y la administración de justicia. No podían participar significativamente en la vida política. Durante mucho tiempo, las poblaciones indígenas se habían resignado a esta situación o, lo que era más la-

mentable aún, en muchos casos se habían esforzado por assimilar la cultura no indígena como única forma para lograr vivir en mejores condiciones³. En sus observaciones finales a la Subcomisión, el Relator Especial declaró que el informe debía estimarse como un llamamiento a la comunidad internacional para que prestase atención a la dolorosa discriminación que se practicaba contra las poblaciones indígenas, uno de los sectores más grandes pero más débiles de la población mundial⁴.

³ *Ibid.*, párr. 58.

⁴ E/CN.4/Sub.2/1984/SR.32, párr. 48.

Tercera parte

CONCLUSIONES, PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES

Capítulo XXI

CONCLUSIONES

A.—Las Naciones Unidas

1. En la parte pertinente del presente estudio se ha indicado que los textos fundamentales de las Naciones Unidas no contienen mención explícita y específica de las poblaciones indígenas. Se han citado, sin embargo, las diversas disposiciones de la Carta que se refieren a los derechos humanos y a la promoción del progreso social de todos, en cuyo contexto se ha desarrollado la acción pertinente de la Organización⁵.

2. En el cuerpo del estudio también se ha asentado que, en su labor sobre diversas materias relacionadas con los derechos humanos y las libertades fundamentales en general, las Naciones Unidas se han ocupado de algunos de los aspectos pertinentes de esos derechos y libertades que afectan a las poblaciones indígenas como seres humanos. Esto ha acontecido en la elaboración, adopción y aplicación de textos de convenciones, convenios y recomendaciones sobre variadas materias⁶, y asimismo en la actuación e iniciativas de comités y comisiones especiales que se han ocupado de materias como la esclavitud, la servidumbre⁷ y el trabajo forzoso⁸. Se ha hecho referencia a la labor e iniciativas de Relatores Especiales de la Comisión de Derechos Humanos y la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías⁹.

3. Se ha prestado atención a los problemas de las poblaciones indígenas dentro del marco del estudio amplio de los problemas de derechos humanos en diversos comités y grupos de trabajo, tales como el Grupo de Trabajo encargado de investigar la situación de los derechos humanos en Chile (y el Relator Especial que continuó esos trabajos)¹⁰; el Grupo de Trabajo sobre la Esclavitud¹¹, el Comité de Derechos Humanos en procedimientos de aplicación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹² y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial¹³.

4. Cabe mencionar también que las dos Conferencias Mundiales para Combatir el Racismo y la Discriminación Racial (Ginebra, 14 a 25 de agosto de 1978 y 1.º a 12 de agosto de 1983, respectivamente) se han ocupado de ciertos aspectos de la discriminación contra esas poblaciones y los han incluido en sus programas de acción (al menos así sucedió con la primera de esas conferencias). Dentro del marco del Decenio de la lucha contra el racismo y la discriminación racial se celebraron dos seminarios, uno en 1979 en Ginebra¹⁴ y otro en 1981 en Managua¹⁵. Acerca del segundo de éstos, sus conclusiones¹⁶ se deben analizar más detenidamente.

5. En materia de medidas específicamente relativas a las poblaciones indígenas de los países independientes que son Estados Miembros de la Organización, se comprueba la existencia de una iniciativa presentada por la delegación de Bolivia a la Asamblea General en su tercer período de sesiones¹⁷.

6. Aunque esa iniciativa se orientaba a la creación de una subcomisión para estudiar los problemas sociales de las poblaciones indígenas, pronto se vio convertida en una propuesta de que se realizara un estudio de la situación de las poblaciones indígenas y resultó finalmente en una resolución de asistencia y de estudio que no se tradujo en medidas prácticas, sino en relación con la erradicación de la masticación de la coca en Bolivia y en el Perú¹⁸.

7. Se tuvo que esperar hasta 1971, cuando se incluyó un capítulo acerca de «Medidas adoptadas en relación con la protección a los pueblos indígenas» en un estudio sobre *La discriminación racial* preparado para la Subcomisión, en el que se recomienda hacer un estudio más amplio de esta materia¹⁹. Esto llevó al Consejo Económico y Social a autorizar en su resolución 1589 (L) la realización del presente estudio general y completo sobre el problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas en relación con el cual se encuentra hoy

⁵ Capítulo I, párrs. 1 a 13.

⁶ *Ibid.*, párrs. 14 a 28.

⁷ *Ibid.*, párrs. 30 a 35.

⁸ *Ibid.*, párrs. 36 a 42.

⁹ *Ibid.*, párrs. 43 a 50.

¹⁰ *Ibid.*, párrs. 51 a 53.

¹¹ *Ibid.*, párrs. 54 a 62.

¹² *Ibid.*, párrs. 64 a 69, y E/CN.4/Sub.2/1983/21, párr. 11.

¹³ Capítulo I, párrs. 70 a 74.

¹⁴ *Ibid.*, párrs. 80 a 82, y anexo, secc. B.

¹⁵ E/CN.4/Sub.2/1982/2, párr. 8.

¹⁶ ST/HR/SER.A/11, cap. IV.

¹⁷ Capítulo I, párrs. 11 a 13.

¹⁸ *Ibid.*, párrs. 83 y ss.

¹⁹ Publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.71.XIV.2, párr. 1102.

ante la Subcomisión un informe final contenido en 24 documentos presentados entre 1981 y 1984²⁰.

8. Entre las medidas generadas directa o indirectamente por el presente estudio ha de mencionarse en forma muy especial la creación del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas en virtud de la resolución 1982/34 del Consejo Económico y Social, de 7 de mayo de 1982. En esa resolución el Consejo autorizó la creación de un grupo de trabajo constituido por cinco miembros de la Subcomisión que se ha de reunir cada año hasta por cinco días laborables inmediatamente antes del período de sesiones de la Subcomisión para examinar los acontecimientos relativos a la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las poblaciones indígenas y dedicar atención especial a la evolución de normas relativas a los derechos de esas poblaciones.

9. En 1982 el Grupo de Trabajo celebró con mucho éxito su primer período de sesiones (9 a 13 de agosto)²¹ y en 1983 su segundo período de sesiones (8 a 12 de agosto)²².

10. La creación de ese grupo de trabajo viene así a cerrar el círculo de acción que se iniciara 34 años antes en virtud de la iniciativa boliviana en 1948 a la que se ha hecho referencia (*supra*, párr. 5) relativa a la creación de una subcomisión que se ocupara de los problemas de las poblaciones indígenas. Se cuenta hoy, entonces, con un mecanismo especializado que dedicará atención exclusiva a esos problemas anualmente y en la forma dispuesta en la resolución 1982/34 del Consejo.

B.—Los organismos especializados

11. La OIT ha tomado medidas en relación con las poblaciones indígenas desde hace muchos años²³. Entre éstas cabe destacar muy particularmente el período 1953 a 1957, que culminó con la adopción de dos textos básicos, el Convenio 107 sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957, y la Recomendación 104 del mismo nombre²⁴. En estos últimos años el Convenio 107 ha sido cada vez más blanco de crítica, tanto por parte de las poblaciones indígenas como de otras personas que se ocupan de estas materias. Por esas razones se orienta ahora esa organización a la revisión de esos textos en la medida en que esto sea posible. Esta orientación parece acertada.

12. La UNESCO ha realizado un importante trabajo en sus áreas de atribución que tienen incidencia en el esclarecimiento y la afirmación de los derechos de las poblaciones indígenas y ha celebrado recientemente muy importantes reuniones internacionales de expertos en materia de etnocidio y etnodesarrollo, que merecen el más decidido encomio y apoyo²⁵.

²⁰ E/CN.4/Sub.2/476 y Add.1 a 6, E/CN.4/Sub.2/1982/2 y Add.1 a 7 y E/CN.4/Sub.2/1983/21 y Add.1 a 8.

²¹ E/CN.4/Sub.2/1983/33.

²² E/CN.4/Sub.2/1983/22.

²³ Véase *capítulo II*, párrs. 31 a 134, y anexo I.

²⁴ *Ibid.*, párrs. 64 a 99, y anexos II y III.

²⁵ *Ibid.*, párrs. 135 a 193, y anexos IV a VI. El anexo VI contiene el texto de la Declaración de San José, de 11 de diciembre de 1981.

13. La FAO y el PMA han colaborado con la OIT en la ejecución del Convenio 107 y han emprendido la labor reseñada en el *capítulo II*⁶.

14. La OMS ha colaborado con la OIT en la ejecución del Convenio 107 y ha emprendido la labor reseñada en el *capítulo II*⁷.

C.—La Organización de los Estados Americanos

15. El *capítulo III* contiene algunos datos sobre las medidas tomadas por la OEA, organización intergubernamental de carácter regional en cuya área de jurisdicción, y en casi todos los países que la constituyen, viven poblaciones indígenas. Ese capítulo contiene los escasos datos que estuvieron al alcance del Relator Especial a ese respecto para los efectos de la preparación del presente estudio.

16. En el capítulo XXII *infra* se incluyen algunas consideraciones acerca de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y del Instituto Indigenista Interamericano en relación con las actividades de las Naciones Unidas en materia de poblaciones indígenas.

D.—Las organizaciones no gubernamentales

17. En el *capítulo IV* y en el *capítulo X* (párrs. 95 a 130) se recoge información acerca del surgimiento de las organizaciones no gubernamentales constituidas por indígenas y de las conferencias internacionales de éstas y las de organizaciones no gubernamentales no indígenas pero interesadas en la suerte de las poblaciones indígenas. El *capítulo IV* también incluye información sobre las conferencias internacionales organizadas en 1977 y 1981 por el Comité de Derechos Humanos de las organizaciones no gubernamentales y el Subcomité sobre Racismo y Discriminación Racial, *Apartheid* y Descolonización a las que contribuyeron y asistieron numerosas organizaciones indígenas y no indígenas. Se señala la importantísima labor no gubernamental en materia de derechos y libertades de las poblaciones indígenas del mundo.

18. Habrá de leerse el *capítulo I* junto con las resoluciones y decisiones de la Tercera Asamblea General del Consejo Mundial de Pueblos Indígenas y de la Conferencia Internacional de las Organizaciones no Gubernamentales sobre los Pueblos Indígenas y la Tierra, a que se refiere el *capítulo IV*, sección A, subsección 5, apartados *d* y *e*, respectivamente.

E.—Países incluidos en el estudio

19. El Relator Especial sabe muy bien que la lista de 37 países en que se basa el presente estudio dista mucho de ser exhaustiva. No han sido incluidos en el estudio muchos países en los que actualmente viven poblaciones indígenas. Ello no obedeció a ningún tipo de selección

²⁶ *Ibid.*, párrs. 2 a 30.

²⁷ *Ibid.*, párrs. 194 a 197.

arbitraria, sino a la accesibilidad o inaccesibilidad de información apropiada para la preparación de los materiales básicos necesarios para dar al estudio una base sólida. Todas las peticiones de información se enviaron a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas y la lista de países incluidos fue resultado solamente de la disponibilidad de información adecuada para la preparación de los materiales básicos. A este respecto, es de señalar especialmente la ausencia de los países africanos.

20. El Relator Especial siempre ha considerado que ciertos grupos de población de países o regiones africanos deberían ser considerados como indígenas en dichos países o regiones. Sin embargo, fue imposible incluirlos en el presente estudio por falta de suficiente información sobre las poblaciones que podrían ser consideradas como indígenas en los países pertinentes. Ello resultó inevitable, en particular, porque los datos enviados al Relator Especial en respuesta a las solicitudes de información para el estudio o negaban la existencia de dichas poblaciones, o afirmaban que todos los grupos de esos países eran indígenas, o ambas cosas. Se sugiere por ello que podría iniciarse un estudio análogo relativo a los países africanos, quizá con una definición del trabajo ligeramente modificada. En todo caso, el estudio debería ser concebido como un ejercicio simple y perfeccionado que quizá podría prepararse a partir de materiales de apoyo que no correspondieran a la idea de «monografías por países» sino a otro tipo de resumen de información rigurosamente verificado sobre esos países a fin de poder preparar y concluir el estudio en un corto período. Quizá el estudio o informe pudiera concentrarse en cuestiones importantes de interés que se determinarían a partir de los materiales adecuados.

F.—Definición

21. El capítulo V contiene datos acerca de la variedad de criterios y formulaciones para la definición de las poblaciones indígenas que se encuentran en uso en los diversos países estudiados. Se comprueba que tanto en definiciones contenidas en textos legales como en las que se proponen por otros medios se ha dado mucha importancia a los elementos objetivos (ancestro, cultura, lengua, etc.). Se comprueba, además, que los elementos subjetivos (autoidentificación y aceptación) se están afianzando cada vez más como criterios definitorios importantes. Ha de plantearse el interrogante de si hay criterios objetivos y subjetivos puros, sobre todo en las formulaciones que con esa base se proponen a diversos niveles. Cabe en todo caso plantearse la necesidad de consultar a las poblaciones indígenas mismas sobre los criterios que para ellas son válidos, ya que es un derecho de las mismas determinar quiénes pertenecen a esas poblaciones y quiénes no.

22. Toca ahora en relación con el estudio proponer criterios y formulaciones que pudieran aceptarse como elementos válidos de una posible definición de las poblaciones indígenas para efectos internacionales. A eso se dedicará una parte de las propuestas y recomendaciones que se formulan en relación con el presente estudio.

G.—Composición de la población

23. La dificultad que existe para realizar cálculos y estimaciones exactos en relación con las poblaciones indígenas no debe ser óbice para la realización cada vez más perfecta de esos ejercicios. Para ello deberán utilizarse en la medida de lo posible los criterios taxonómicos aceptados por las poblaciones indígenas mismas, ya que de otra manera se corre el riesgo de no obtener sino aproximaciones imperfectas.

H.—Principios básicos y eliminación de la discriminación

Disposiciones básicas

24. Resulta evidente que la acción estatal podrá en teoría dirigirse mejor en forma sistemática y coherente a través de cauces jurídicos claros y coordinados dentro de un cuerpo legal específico. Una acción estatal efectiva y ordenada puede producirse, empero, con o sin este régimen jurídico especial y, contrariamente, la ausencia de tal acción no radica necesariamente en la inexistencia de aquel régimen.

25. Se comprueba la existencia de situaciones de desarrollo jurídico disperso o de desarrollo jurídico concentrado.

26. En efecto, en algunos países se ha emitido un cuerpo sistemático de disposiciones legales (leyes, reglamentos, decisiones administrativas y ejecutivas y fallos judiciales) que constituyen un régimen jurídico aplicable a las poblaciones indígenas del país. En otros países existen sólo disposiciones aisladas que tratan de aspectos concretos que quedan como disposiciones *ad hoc*, sin vincularse unas con otras a menos que se trate de modificaciones a las mismas. En ninguna parte parecen existir esos sistemas en formas «puras». Así, mientras en unos países se pasó de un régimen de disposiciones aisladas a un cuerpo de leyes sistemático, en otros hubo alguna vez un régimen jurídico amplio y completo que ha desaparecido con el correr del tiempo para llegar a una situación en que sólo subsisten ciertas medidas y disposiciones en materias determinadas.

Disposiciones constitucionales

27. La información relativa a algunos países muestra que no existen disposiciones concernientes a las poblaciones indígenas en las constituciones correspondientes. Algunos gobiernos han dado información concreta en este sentido. En cambio, varios otros países parecen haber considerado tan fundamentales las cuestiones relativas a la población indígena que han incluido en sus constituciones disposiciones al respecto. Mientras algunos de estos textos constitucionales contienen algunas disposiciones muy sucintas y abstractas, otros contienen disposiciones que prevén en forma más explícita la necesidad de tomar medidas especiales en favor de las poblaciones indígenas, aunque con marcadas diferencias entre ellos en el enfoque y el alcance de las disposiciones pertinentes. (Véase capítulo VII, párrs. 60 a 89.)

Condición jurídica fundamental

28. Entre los países acerca de los cuales se dispuso de información susceptible de análisis con respecto a la

condición jurídica fundamental hay dos grandes grupos. Algunos países han creado una condición jurídica especial que busca proteger a los indígenas y eximirlos de algunas obligaciones, pero al mismo tiempo limita su ejercicio de ciertos derechos hasta que alcancen el nivel de desarrollo que se estima necesario y que según ese criterio les permitiría colocarse en pie de igualdad con el resto de la población. Otros países han reconocido a los indígenas todos los derechos y obligaciones de los ciudadanos. Algunos, además, les han facultado a disfrutar de determinadas disposiciones especiales concebidas en favor suyo y que se consideran necesarias por estar colocados en una posición más débil en la sociedad y mientras continúen sufriendo de las circunstancias que configuran esa posición.

29. Esta situación no es totalmente clara en la determinación de si existe efectivamente o no una condición jurídica especial para las poblaciones indígenas. Se encuentra información que podría interpretarse en ambos sentidos y por ello el Relator Especial tuvo que hacer una clasificación *ad hoc* teniendo, alguna vez, que incluir datos acerca de un mismo país en los dos grupos así establecidos.

30. En los casos extremos la condición jurídica especial se asemeja a una *capitis diminutio* definida en cuanto que los indígenas no gozan de todos los derechos ni tienen todas las obligaciones de los otros nacionales del país, y esto va claramente más allá de meras restricciones a la alienación de tierra indígena, que afecta a su capacidad jurídica en muchos aspectos, mientras no hayan alcanzado un grado determinado de integración en la comunidad nacional.

Medidas generales para la eliminación de la discriminación

31. Tradicionalmente, las constituciones y leyes fundamentales contienen en todas partes el reconocimiento de la igualdad ante la ley. A ésta se agrega muy seguido el derecho a la igual protección de las leyes, como natural complemento. En las constituciones de varios países se combinan estas disposiciones con declaraciones que proscriben la discriminación por los motivos que en ellas se especifican. A veces también con otras que proclaman la igualdad de oportunidad para todos. Estos principios se desarrollan luego en disposiciones insertas en diversos textos legales y reglamentarios. En unos cuantos países se han dado leyes especiales orientadas en particular a lograr la ausencia de esas discriminaciones y especialmente la discriminación racial.

32. Para el efectivo cumplimiento en la práctica de estos preceptos existe en varios países un funcionario llamado *ombudsman*, encargado de recibir y solventar reclamaciones por actos que se califican de discriminatorios. En otros también hay comisiones o consejos para la defensa de los derechos humanos, conciliadores de relaciones entre grupos y comisionados para las relaciones de la comunidad.

33. Se han insertado asimismo en las leyes fundamentales o de otro rango disposiciones que garantizan a todos el acceso en condiciones de igualdad a los lugares y servicios dedicados al público.

34. En general, se interpreta que este derecho queda garantizado por las disposiciones generales acerca de la

no discriminación y la igualdad ante la ley y la igual protección de las leyes y así lo declaran en su información varios gobiernos. Los problemas se han presentado primordialmente en el acceso a lugares de alojamiento, medios de transporte, establecimientos industriales o comerciales, establecimientos e instituciones de enseñanza pública, y en varios países, consecuentemente, se han adoptado las medidas que se estiman necesarias para eliminar la discriminación que se ha producido en esas esferas.

35. Se han introducido también, en las leyes fundamentales y otros preceptos, disposiciones encaminadas a eliminar los obstáculos que existen o podrían establecerse y a fomentar la armonía entre los distintos grupos que coexisten en los países.

36. Esto se manifiesta primordialmente en varios aspectos de la enseñanza pública y en la lucha contra las agrupaciones y la propaganda basadas en ideas de superioridad de una raza o grupo sobre los demás.

37. En muchos Estados se han tipificado como delito los actos concretos de discriminación o instigación a la discriminación en formas específicas, castigándolos con multa, o encarcelamiento, o ambas penas, y con penas mucho mayores cuando se trata de actos de exterminación o de instigación a la exterminación de grupos. Esto último se manifiesta particularmente en relación con el genocidio al incorporarse a las legislaciones nacionales disposiciones concretas que tipifican esas acciones a la luz de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio.

38. En otros Estados que han ratificado ciertos instrumentos internacionales en que figuran disposiciones que prohíben la discriminación, o que en ciertos aspectos están dedicadas por completo a ese fin, se han promulgado sistemáticamente leyes para prohibir y eliminar la discriminación, al tiempo que se han revocado disposiciones o artículos de leyes vigentes por considerarlos discriminatorios.

39. A este respecto cabe destacar en particular lo relativo al genocidio y a la discriminación racial. En el *capítulo VIII*, secc. G, se ha dado una visión de conjunto de la ratificación de algunos textos básicos como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Protocolo Facultativo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, aprobados bajo los auspicios de las Naciones Unidas; el Convenio 107 sobre poblaciones indígenas y tribuales, de la OIT (1957); la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza, de la UNESCO (1960); la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Convención Internacional sobre los congresos indigenistas interamericanos y el Instituto Indigenista Interamericano, de la OEA (1940).

I.—Política fundamental

40. Se hace evidente que en esta materia hay una diversidad acentuada de criterios. En los aspectos teóricos de esta cuestión se presentan muchos enfoques. Existen

complejos y delicados aspectos socioculturales. Surgen complicados y difíciles problemas sociojurídicos. Las posibilidades teóricas que se presentan incluyen al menos políticas de segregación, asimilación, integración, fusión, pluralismo, autosuficiencia, autogestión y etnodesarrollo.

41. En el *capítulo IX* se ha hecho una somera exposición de esos criterios y aspectos acerca de los cuales cabe subrayar la importancia de que las políticas de pluralismo, autosuficiencia, autogestión y etnodesarrollo parecen ser las que proporcionan más cabalmente las oportunidades y formas de participación directa de las poblaciones indígenas en la formulación y cumplimiento de las políticas que hayan sido adoptadas oficialmente por el Estado.

42. El desarrollo histórico de los procesos de formulación y evolución de estas políticas muestra el paso de la dominación y la imposición lisa y llana que acompañó a la conquista y colonización iniciales y que tomó formas de dominación menos burdas al estabilizarse la sujeción colonial, para evolucionar luego hacia el «indigenismo», o sea políticas desarrolladas sin participación de las poblaciones indígenas, y llegar más tarde al «indianismo» como toma de control de esos procesos por los indígenas mismos y a políticas de pluralismo, autosuficiencia y autogestión indígenas y de etnodesarrollo.

43. Lo relativo a los órganos y procedimientos a través de los cuales se aplica en la práctica la política oficial adoptada hacia las poblaciones indígenas presenta una enorme variedad de país a país e incluso de región a región dentro de un mismo país, haciéndose a veces esencialmente casuística. Esto puede basarse en muchos factores y deberse a muchas razones que se explican de diversas maneras.

44. La descripción de la política seguida efectivamente en los hechos difiere grandemente si se toman los conceptos que de ella tienen los gobiernos y las poblaciones indígenas del caso y otras fuentes no gubernamentales pertinentes. Estas últimas, junto con los indígenas mismos, insisten en que no se aplica en la práctica en medida adecuada ninguna de las formas de autonomía y libre determinación requeridas por las poblaciones indígenas como indispensables para su adecuado desarrollo y que, a menudo, los gobiernos dicen aplicar y respetar.

45. Es necesario adoptar medidas de control, examen y revisión periódica de las políticas oficialmente adoptadas a fin de que éstas siempre se ajusten a las cambiantes circunstancias que presentan las sociedades contemporáneas. Lo mismo ha de hacerse con la acción emprendida por organizaciones no gubernamentales de cualquier tipo que sean. En todo esto ha de tenerse presente que son los intereses genuinos de las poblaciones indígenas, tal como los caractericen ellas mismas, los que han de guiar todo cambio o ajuste que se haga en esas políticas y medidas dando siempre la más amplia y plena participación en estos procesos a las poblaciones afectadas.

J.—Arreglos administrativos

46. En algunos países, la especial importancia de las poblaciones indígenas ha sido reconocida mediante la creación de un ministerio u organismo ministerial para planificar y coordinar la política y los programas relativos a dichos grupos.

47. Muchos gobiernos han creado en las esferas administrativas o gubernamentales pertinentes oficinas u órganos para asegurar que la formulación y aplicación de la política para las poblaciones indígenas reciba la atención y consideración adecuadas.

48. Cierta número de países han establecido organismos a nivel subministerial para coordinar los esfuerzos de las diversas entidades gubernamentales y privadas relacionadas con la política ante las poblaciones indígenas.

49. Hay otros que han establecido órganos asesores o consultivos para asistir en la formulación y aplicación de políticas.

50. En algunos sistemas parlamentarios se han creado comités o subcomités legislativos para asegurar que las cuestiones que afectan a las poblaciones indígenas sean examinadas y decididas seriamente.

51. La selección y el mandato del personal que sirve en los organismos administrativos relacionados con la población indígena suelen estar sometidos a los reglamentos generales aplicables a los funcionarios públicos. Sin embargo, algunos gobiernos han demostrado tener más sensibilidad que otros al contratar personal especialmente calificado, inclusive miembros de los grupos indígenas, en la convicción de que esas medidas son esenciales para el éxito de los esfuerzos administrativos. Cuando por algún motivo no se dispone de personal especialmente calificado, se han creado programas de capacitación en el servicio a fin de compensar la deficiencia.

52. En la mayor parte de los casos, la principal fuente de fondos está constituida por las asignaciones con cargo al presupuesto general, considerándose a menudo las fuentes de otro tipo poco fiables y de carácter suplementario. Sin embargo, en casos seleccionados, algunos proyectos o actividades emprendidos por organismos administrativos se han convertido en fuentes de cierta importancia para financiar las operaciones generales de dichas entidades.

53. Algunos gobiernos han promovido la creación de organizaciones no gubernamentales y han alentado su participación en el proceso de adopción de decisiones.

K.—Áreas especiales de acción

I. SALUD

54. Como otros sectores de la población, las poblaciones indígenas tienen necesidades de salud especiales que son reflejo de su medio ambiente físico y sociocultural.

55. En la mayoría de los países, el acceso a las instituciones y los servicios de salud no es igual para las

poblaciones indígenas en cuanto forman parte de una población rural; dichos servicios e instituciones no se adaptan a las condiciones que prevalecen en las zonas donde viven y no tienen en cuenta sus especiales necesidades de salud.

56. Los servicios y las instituciones de salud están en gran parte concentrados en las áreas urbanas, con la consecuencia de que —particularmente en los países en desarrollo— las áreas rurales, que es donde viven los pueblos indígenas, están menos dotadas de estos servicios e instituciones. Han de tomarse medidas para corregir este desequilibrio lo más rápida y eficazmente posible, ya que estas circunstancias tienen un impacto muy severo sobre la salud de las comunidades indígenas.

57. Las tasas de morbilidad y de mortalidad son mucho más altas entre las poblaciones indígenas, en comparación con las de las otras poblaciones que viven en las mismas áreas. Han de desarrollarse medidas adecuadas y efectivas para disminuir esas tasas de morbilidad y de mortalidad, y las infantiles en particular, por lo menos a los niveles que prevalecen en los diversos países para otros grupos de población.

58. Se encuentran algunos ejemplos de discriminación *de jure* en sectores relacionados con la salud y los servicios sociales, tales como restricciones con respecto a la venta o al consumo de alcohol o la posibilidad de recibir asistencia gubernamental.

59. Las prácticas médicas y las medicinas indígenas no han sido estudiadas suficientemente, y en el pasado han sido repudiadas y excluidas de los esfuerzos estatales para promover servicios básicos de salud.

60. Aunque la dieta nutricional indígena con frecuencia era adecuada y equilibrada cuando se estableció el primer contacto con los antepasados de los sectores que predominan actualmente en la sociedad, la situación es hoy muy distinta y también lo ha sido en el pasado reciente. En la actualidad, la dieta indígena es más deficiente que la de otros sectores de la sociedad y deja mucho que desear, tanto cualitativa como cuantitativamente.

2. VIVIENDA

La situación actual de la vivienda

61. La insatisfactoria situación que existe actualmente en el mundo en lo que se refiere a la vivienda ha sido descrita en el *capítulo XII*.

62. En casi todas partes hay escasez de vivienda. Plantean problemas aún más graves el hacinamiento y la insuficiencia de servicios básicos (agua corriente, electricidad y retretes, recogida de basuras).

63. En general, aunque la calidad de la vivienda rural es todavía muy baja en casi todas partes, la de la vivienda indígena rural es generalmente de tipo incluso inferior al de la vivienda rural ocupada por el sector más pobre del grupo dominante.

64. Debe recordarse que la mayoría de las personas y familias indígenas se encuentran en zonas rurales y en las barriadas pobres de los centros urbanos.

65. La gran mayoría de los problemas que afectan a la vivienda del indígena rural radican en el escaso poder económico del indígena dentro de la economía de mer-

cado que le rodea, en su situación de opresión socio-cultural y en la carencia de poder político y social para imponer los cambios que puede estimar necesarios en su vivienda.

66. Aunque las poblaciones indígenas tienen algunos problemas especiales de vivienda que emergen de la forma de vida, las tradiciones y las ocupaciones económicas prevalecientes en esas poblaciones, otros problemas con que se enfrentan pueden atribuirse al abandono, la falta de las medidas necesarias o la discriminación por parte de las autoridades públicas o de personas o grupos no indígenas.

67. La situación es muy similar de un país en desarrollo a otro y de un país industrializado a otro.

68. En general también hay notables similitudes en las viviendas situadas fuera de las áreas indígenas en todos los países, en el sentido de que la vivienda indígena constituye en todas partes la vivienda de más bajo nivel y que está en peores condiciones, produciéndose en ella, además, un alto índice de hacinamiento.

69. La vivienda en las áreas indígenas se encuentra en condición general de igualdad, sin fenómenos de discriminación aunque su calidad deje bastante que desear. Todo esto aún acontece hoy, pese a programas de mejoramiento y construcción emprendidos en muchos países a este respecto. Vivienda inadecuada, generalmente en mal estado y hacinamiento en las unidades existentes hacen que el cuadro de la vivienda indígena se presente como problema doble, cuantitativo y cualitativo a la vez, en todos los países. Claro está que hay características que se acentúan o bien se perfilan como menos importantes, de país a país y aun en regiones diversas del mismo país.

70. Hay que diferenciar entre, por un lado, la vivienda en los centros urbanos, grandes y pequeños, así como en tierras de las empresas de explotación agrícola no indígenas que están libradas a toda la gama de actitudes y prácticas discriminatorias que imperan en esos medios y, por el otro, la vivienda situada en las comunidades rurales de diverso tipo, sea dentro o fuera de las áreas ocupadas por las comunidades indígenas, que adolecen de otros problemas que se desprenden en lo principal de factores socioeconómicos de la situación de esos núcleos de población.

Planes y programas de vivienda

71. Los programas y planes de vivienda aplicados en los países que cubre el presente estudio no han tenido pleno éxito en ninguna parte y siempre se han visto frustrados en mayor o menor grado.

72. En los países en desarrollo, como se ha visto (*capítulo XII*, párrs. 68 a 84), ha habido una demanda excesivamente acentuada de vivienda debido en gran parte al crecimiento de la población y a la emigración del campo a los centros urbanos, demanda que sobrepasa las capacidades normales de esos países. Además, se han dedicado fondos insignificantes a los intentos de solución de los problemas de vivienda. Como resultado, se ha agravado la situación en materia de vivienda.

73. Los países industrial y económicamente desarrollados han hecho esfuerzos orientados a solucionar sus problemas de vivienda, pero no lo han hecho al rit-

mo necesario y no han tomado en cuenta, en la debida medida, la peculiar situación y las crecientes necesidades de las poblaciones indígenas. Como consecuencia, ha aumentado la insuficiencia de unidades disponibles y se ha acentuado el hacinamiento en las viviendas existentes (*ibid.*, párrs. 85 a 92).

74. Hay fundamentalmente los enfoques básicos al respecto. O se incluyen las medidas relativas a la vivienda indígena en forma indiferenciada entre los planes y programas generales en esa materia, sea dentro de los planes y programas comunes, sea dentro de los diseñados en particular para las áreas rurales, pero sin darles características especiales (*ibid.*, párrs. 130 a 147); o bien se formulan y aplican programas y planes especiales para la vivienda indígena, teniendo en cuenta las diferentes necesidades, las especiales tradiciones al respecto y las radicales dificultades de los indígenas para financiar en la forma usual la parte de los gastos de construcción que les toque cubrir dentro de los arreglos hechos al respecto (*ibid.*, párrs. 148 a 176).

Planes generales de vivienda: lo mismo para todos

75. Algunas de las informaciones se refieren meramente a disposiciones jurídicas generales para obtener préstamos, hipotecas o créditos para la construcción o la compra de viviendas, sin referencia alguna, ni siquiera implícita, a las poblaciones indígenas y a la posibilidad de aplicar esas disposiciones en las circunstancias especiales de esas poblaciones.

76. Otra información se refiere a la vivienda rural, aunque sin más detalles, mientras que en otros casos se afirma explícitamente que las medidas adoptadas se aplican lo mismo a las poblaciones indígenas que a las no indígenas (*capítulo XII*, párrs. 131 a 147).

Planes especiales de vivienda para las poblaciones indígenas

77. Se ha promulgado legislación especial y se han formulado políticas para desarrollar programas y planes a fin de conceder a la población indígena terrenos y asistencia para la construcción de viviendas. En los programas y planes elaborados para aplicarlas no se han tenido en cuenta las necesidades reales de esas poblaciones ni tampoco importantes aspectos económicos y socioculturales. En algunos casos se han construido viviendas pero nadie las habita.

78. Los préstamos para la vivienda han procedido de prestamistas y otras fuentes que aplican tasas de interés elevadas y exigen que el terreno y la vivienda estén hipotecados para garantizar los préstamos en circunstancias que hacen que los prestatarios indígenas duden y finalmente decidan no asumir dichos riesgos. En algunos programas rurales, las comunidades indígenas no están muy dispuestas a firmar los acuerdos propuestos porque temen que, en caso de que no se cumplan los pagos, se llegue a la enajenación de tierras indígenas (*capítulo XII*, párrs 148 a 176).

79. A fin de determinar los elementos útiles que pudieran aplicarse en otros lugares con las debidas adaptaciones, deberían examinarse las experiencias especiales, tales como las de las Brigadas de Trabajo de Pasokan Penbena y Orang Asli en Malasia (*ibid.*, párr. 158) o la política de «diseminación» de casas maoríes en

pequeños grupos en todas las comunidades urbanas, el alquiler de casas por el Estado y la ayuda para establecer maraes en zonas distintas, junto con la construcción de apartamentos para las personas de edad maoríes cerca de los maraes establecidos en Nueva Zelandia (*ibid.* párrs. 163 a 165) y los proyectos y planes de vivienda en Australia, el Canadá, los Estados Unidos de América y México para la construcción de viviendas para comunidades y familias indígenas, algunos de los cuales están incluidos en sistemas de «ayuda mutua».

80. La situación de la vivienda indígena fuera de las zonas tradicionales o reservadas es deplorable en la mayoría de los países en desarrollo y desarrollados. Las condiciones de la vivienda en general y las condiciones sanitarias están muy por debajo de las normas aceptadas (*ibid.*, párrs. 104 a 111).

81. La situación de la vivienda indígena en zonas tradicionales o reservadas tampoco parece buena, aunque en algunos aspectos y en algunos países parece algo mejor que en otros (*ibid.*, párrs. 115 a 123).

Imposición de modalidades no tradicionales de vivienda a la población indígena

82. El deseo de las autoridades públicas y de las empresas privadas en muchos países de imponer modalidades no indígenas de vivienda a la población indígena se ha traducido a menudo en grandes fracasos, particularmente cuando los cambios no estaban justificados por las circunstancias.

Necesidad de consultar a las poblaciones indígenas y de lograr su participación en los programas de vivienda

83. Es evidente que se necesita una mayor participación de la población indígena si se quiere mejorar sus viviendas. Por ello, es menester consultar a las poblaciones indígenas y lograr su participación a fin de conocer la situación y las necesidades tal como las ven ellas mismas. Es necesario también que las poblaciones indígenas tengan control de los programas de vivienda indígena, o que por lo menos participen activamente en ellos, de manera que su aplicación se ajuste a sus tradiciones y planes. Se debe aumentar la participación del personal indígena en las actividades correspondientes y darles la capacitación necesaria.

84. Es necesario un estudio serio y completo del problema de la vivienda, especialmente en lo que atañe a las poblaciones indígenas.

85. Aunque la información obtenida para el presente estudio muestra algunos aspectos básicos del problema, no es suficiente para un estudio detallado de los problemas de la vivienda.

86. Las poblaciones indígenas tienen derecho a un ambiente limpio, sano y satisfactorio y a un nivel de vivienda adecuado para satisfacer las necesidades de las familias en las comunidades que elijan. Están dispuestos a hacer una contribución justa a los gastos consiguientes en común con otros sectores de la sociedad. Así pues, la vivienda indígena no debería estar en ningún caso por debajo de las normas mínimas establecidas para otras poblaciones rurales, con las adaptaciones necesarias dictadas por los factores socioculturales invocados y aceptados por las propias poblaciones indígenas.

87. Actualmente, las políticas de vivienda adoptadas por los Estados no reconocen el carácter del problema de la vivienda indígena y no tienen suficientemente en cuenta las condiciones jurídicas, económicas y sociales que rigen la existencia indígena, ni la incompatibilidad esencial que existe entre, por una parte, las disposiciones de las leyes, políticas y programas de vivienda y, por otra, dichas condiciones.

88. En un contexto más amplio de necesidades comunitarias conexas, las necesidades de vivienda de las poblaciones indígenas son graves y están empeorando.

3. EDUCACIÓN

Criterios generales

89. No se encuentra debidamente garantizado ni realmente vigente el derecho de las poblaciones indígenas a la educación.

90. Con frecuencia los Estados desconocen la educación tradicional indígena según procesos educativos autóctonos y pretenden en muchos casos deliberadamente su abandono y su sustitución por procesos de educación formal, ajenos y alienantes.

91. Aunque ha habido una notable mejoría en materia de acceso efectivo de los indígenas a la educación pública de todo tipo y a todo nivel, la escolarización pública sigue mostrando en mayor o menor grado una marcada tendencia a desindigenizar al indígena.

92. Esta agresión integral a la cultura y la forma de vida indígenas no se justifica en ningún caso, y mucho menos aun dentro de cuadros y ambientes de pluralismo cultural y lingüístico que, al menos formalmente, abrazan los Estados hoy en día.

Acceso a la educación

93. No se tuvo noticia de discriminaciones *de jure* a este respecto; por el contrario, todos los países acerca de los cuales se tiene información han adoptado los principios de no discriminación en el acceso a todo tipo y a todo nivel de educación pública. En varios países se ha acentuado la tendencia a consagrar en las constituciones ese principio de no discriminación en esta materia. En algunos países, además, se han previsto expresamente sanciones penales contra los actos discriminatorios en esta esfera.

94. Como aspectos que de hecho limitan el libre e igual acceso a la educación de todo tipo y a todo nivel pueden mencionarse problemas de distribución geográfica deficiente debidos en parte al aislamiento y dispersión de los núcleos indígenas y al hecho de que algunos grupos son nómadas o seminómadas; la ausencia de planes adecuados de ayuda para ir a la escuela en muchos países; los problemas lingüísticos; las diferencias de marco cultural, y los altos niveles de analfabetismo generalizados, debido en parte a los factores anteriores, y consideraciones socioeconómicas de variado tipo.

95. En todas partes parecen estarse tomando medidas cada vez más eficaces, pero que no llegan a solucionar plenamente los problemas existentes. Se ha de notar que en ciertos países se empieza a reconocer a ciertos grupos el derecho de establecer y administrar sus propias instituciones de educación. Asimismo se da noticia de la determinación de las poblaciones indígenas de

formalizar sistemas alternos de educación en los que se da énfasis a sus formas tradicionales de enseñanza de los que se trata más adelante.

96. Se careció de datos que desarrollaran estos aspectos, salvo los que se han consignado en las secciones correspondientes del *capítulo XIII*.

Deficiencias notables en los sistemas docentes actuales

97. Actualmente existen, aunque en diferentes grados, deficiencias en los siguientes aspectos en todos los países:

a) No hay todavía, en numerosísimos casos, escuelas en la comunidad indígena o cerca de ella;

b) No hay en absoluto maestros con el necesario conocimiento de la lengua y la cultura indígenas, o los hay en número muy insuficiente;

c) No se puede todavía, en numerosísimos casos, aprender a leer y escribir en la lengua materna indígena o en la lengua vernácula que predomine en el área en que está asentada la comunidad;

d) No se pone el necesario énfasis en la enseñanza de la cultura indígena o la información acerca de ésta;

e) No se evitan en la medida necesaria los efectos alienantes de la presencia en la escuela indígena de la cultura predominante no indígena, y en muchos casos sigue buscándose deliberadamente que ésta sustituya a aquélla;

f) No se pone el suficiente cuidado en no alejar al alumno de su lengua materna al enseñarle el idioma oficial, y en muchos casos sigue buscándose esto deliberadamente;

g) No son adecuados ni suficientes los programas de ayuda al educando indígena en becas, asignaciones, subsidios, alojamiento, transporte, vestimenta adecuada, etcétera.

Materiales de educación para indígenas

98. Hasta hace muy poco, la finalidad admitida de estos materiales era la asimilación deliberada de las poblaciones indígenas en la corriente principal de la sociedad en general, haciéndoles abandonar sus modalidades culturales en favor de las de los sectores predominantes de la sociedad. En un país sigue siendo éste el propósito explícito de algunos de los materiales y programas aplicados a uno de los sectores en que están clasificadas las poblaciones indígenas.

99. En la mayoría de los casos estos materiales han sido elaborados en la capital o en otras ciudades y están destinados a poblaciones urbanas. En algunos casos han sido preparados en países extranjeros y utilizan términos y expresiones que son ininteligibles para la población local, inclusive la población indígena de que se trate.

100. En ciertos países se han hecho esfuerzos para preparar programas y materiales especiales para la educación indígena, pero se ha visto que o bien no se adaptaban en absoluto a su finalidad, o no eran plenamente adecuados y no servían para las necesidades específicas de los grupos de población a que iban destinados.

101. En algunos países se han elaborado ya materiales y programas con participación directa de etnólogos, dirigentes indígenas de las comunidades interesadas

y otros expertos, y parece que se adaptan mucho mejor a las necesidades. Sin embargo, en la mayoría de los casos aún habrá que comprobar cuidadosamente su idoneidad a largo plazo.

102. En algunos casos los materiales preparados para la educación de las poblaciones indígenas se utilizan con ese objeto juntamente con materiales preparados para la población en general.

103. La cultura, las tradiciones, la historia y las instituciones indígenas se transmiten por medios orales, no por medios escritos, y hasta recientemente han permanecido en gran parte sin ser registradas sea por escrito o por otros medios. Hay riesgo de que la autenticidad de esas manifestaciones culturales no sea conservada al hacerse esfuerzos por reducir las a forma escrita o transcribir las a base de la memoria, de notas de otras grabaciones hechas por personas no entendidas en la materia.

104. Un elemento importante para la educación de los indígenas en el seno de la sociedad más amplia es el de prepararlos para afirmar y proteger sus derechos y obligaciones como grupos y como individuos dentro de aquella sociedad. Sus propios medios y métodos internos de crear esa conciencia deben ser respetados, apoyados y complementados con medios utilizables en el seno de la sociedad para la defensa de sus derechos y afirmación de sus obligaciones.

105. No se ha puesto el necesario énfasis en las virtudes de la amistad entre los diferentes segmentos de la población, ni fomentado la comprensión y el aprecio de todas las culturas presentes, en particular de la cultura indígena.

Materiales de educación para no indígenas

106. No se está haciendo lo suficiente para combatir y eliminar los conceptos erróneos y los prejuicios contra las poblaciones indígenas.

107. Si bien algunos países han comenzado recientemente a adoptar medidas, éstas no son suficientes para eliminar todas las referencias ofensivas en los textos escolares, y tampoco han logrado orientar esos materiales de manera que contengan información exacta acerca de los grupos indígenas, sus tradiciones, historia y cultura.

Participación en el establecimiento y funcionamiento de instalaciones docentes

108. Son muchos los países en los que se está haciendo muy poco para lograr que las poblaciones indígenas participen adecuadamente y tengan oportunidad de colaborar en la creación y funcionamiento de centros e instituciones docentes para las comunidades indígenas.

109. En algunos países las poblaciones indígenas están comenzando a intervenir realmente en el proceso de adopción de decisiones respecto a la organización de la enseñanza en sus comunidades. Cada vez se busca más su participación en ese proceso por medio de consejos para la educación o comités especiales que intervienen en la administración escolar.

Instituciones o establecimientos docentes indígenas independientes

110. La información sobre varios países indica que no cuentan con instalaciones o instituciones docentes indígenas independientes.

111. Sin embargo, en todos los países los métodos de educación indígenas tradicionales siguen transmitiendo de manera organizada tradiciones, historia, leyendas, artes y técnicas ancestrales indígenas.

112. En algunos países se realizan experimentos con una o más escuelas a cargo de personal indígena. En algunos de esos países la tendencia es que, como habían recomendado en principio las propias poblaciones indígenas, esas escuelas estén a cargo de las autoridades locales o que los padres sean responsables de ellas. Por lo menos en dos países —el Canadá y los Estados Unidos—, las escuelas indígenas de las reservas están a cargo de comunidades indígenas y parte de la financiación procede de fuentes oficiales.

113. A este respecto, merecen atención especial los programas en materia de educación y escuelas opcionales para los indígenas norteamericanos y, en particular, las escuelas controladas de supervivencia para los indígenas norteamericanos, descritas en el *capítulo XIII* (párrs. 393 a 399).

Alcance de los esfuerzos en materia de educación y extensión a la comunidad en general

114. En la mayoría de los países respecto a los cuales se dispone de información sobre estos aspectos, los esfuerzos en materia de educación abarcan también programas de educación de adultos. Se están haciendo esfuerzos para que «la comunidad entera» participe y las actividades se centran en las necesidades comunitarias.

115. En algunos países, los centros comunitarios de enseñanza superior a cargo de las comunidades indígenas están a disposición de toda la comunidad.

Preparación de maestros indígenas y utilización adecuada de sus servicios

116. Parece que en algunos países los maestros indígenas tropiezan con dificultades incluso para ejercer su profesión en las comunidades o escuelas apropiadas.

117. En otros países se contratan maestros, en la medida de lo posible, en las comunidades indígenas y se les ofrece formación especial para que puedan enseñar en sus propias comunidades.

118. En varios países se está capacitando cada vez a más personas indígenas para servir como maestros en sus propias comunidades. Se han creado escuelas normales especiales con esa finalidad.

119. Hay poca información sobre si actualmente esos maestros capacitados ocupan posiciones correspondientes a su formación.

4. LENGUA O IDIOMA

120. Reiterando ideas expresadas en la introducción al *capítulo XV*, las siguientes conclusiones se desprenden del estudio.

121. Las políticas que se venían siguiendo en numerosos Estados estaban basadas en suposiciones consistentes en que las poblaciones, las culturas y las lenguas indígenas desaparecerían por extinción natural o por la absorción de estos núcleos humanos en los demás segmentos de la población y en la «cultura nacional». Se esperaba que desaparecerían las lenguas indígenas, quizá incluso antes de esto, ante el empuje, la calidad y el atractivo de las lenguas oficiales, idiomas internacionales a los que se suponían ventajas de todo tipo, reales e imaginarias, y que se consideraban especialmente aptos para la ciencia, la técnica, al arte, la civilización. Por ello no se puso énfasis en planes estatales para enseñar las lenguas indígenas y emplearlas siquiera como lenguas de instrucción en ciertas fases iniciales de la educación. Se suponía que esto era contrario a los mejores intereses de estas sociedades, por entrañar peligros para la unidad nacional, pues se temía que desembocaría fatalmente en la insularidad lingüística y en una excesiva fragmentación social y política.

122. Hoy se cree que estas políticas, que han prevalecido a veces durante varios siglos, no parecen haber estado bien fundadas, a juzgar por los hechos. Si bien algunos pueblos y sus lenguas han desaparecido por diversas causas, la gran mayoría están aún con nosotros. Se constata una pujante presencia de pueblos y lenguas indígenas en muchas partes del mundo. La defensa de sus lenguas por estos grupos es decidida y tenaz. La situación lingüística permanece prácticamente estacionaria. Por otro lado, muchos expertos contemporáneos cuestionan y niegan los supuestos efectos indeseables del fomento de las lenguas indígenas en cuanto a insularidad y micronacionalismo antagónicos.

123. Se ha cuestionado y rechazado severamente la escolarización pública orientada a la «desindigenización» y las políticas de marginación, relegación y eliminación de las lenguas indígenas que han seguido la mayoría de los Estados, habiéndolas heredado frecuentemente del período colonial del país. Se ha venido planteando la necesidad de reconocer de una vez por todas la pluralidad lingüística y cultural de los países en que habitan poblaciones indígenas y la explícita adopción de políticas que permitan y fomenten el mantenimiento, desarrollo y difusión de la especificidad étnica de esas poblaciones y su transmisión a las generaciones futuras.

124. El argumento de que tener una sola lengua prevaleciente lleva directamente a la unificación no ha sido probado en la práctica.

125. Es claro que la elección de una lengua como nacional u oficial coloca necesariamente en situación de desventaja a aquellos cuya lengua materna no es la elegida, al tiempo que confiere un privilegio a quienes hablan el idioma elegido. Si no se las aplica con mucha prudencia, estas políticas pueden constituir un factor de división y no de unificación.

126. La opinión según la cual la multiplicidad de lenguas reconocidas y en uso en un país constituye un obstáculo para la unidad nacional no se encuentra basada en hechos firmemente establecidos en ninguna parte.

127. La pretensión de que hay lenguas «predispuestas» para la cultura, la ciencia, el arte o la civilización no está basada en la realidad. Todas las lenguas que son

medio idóneo de comunicación son capaces de todo lo que pueden las otras.

128. Por todas estas razones muchos países cuestionan las virtudes de los métodos seguidos hasta hace poco y se aprestan a enfocar estas cuestiones desde puntos de vista de pluralismo cultural y lingüístico.

129. El uso de las lenguas indígenas implica a menudo su desarrollo como lenguas modernas que, según afirman los expertos, como se ha apuntado en el *capítulo XIV*, no es ni técnicamente difícil ni costoso. La alfabetización y la educación inicial en lenguas indígenas de educandos de esas hablas son más fáciles, económicas y duraderas, como también se ha dicho en ese capítulo. A la luz de todo esto, quizá haya llegado el momento, como han reconocido algunos Estados, de plantearse de nuevo las políticas lingüísticas y culturales en los países con importantes núcleos de hablantes de lenguas indígenas, para orientarlas más firmemente por derroteros de reconocimiento, respeto y utilización de esas lenguas.

130. Al ofrecer las respuestas y recomendaciones que se han incluido en la parte pertinente no se ha pretendido prescribir o siquiera insinuar políticas lingüísticas a los Estados, cosa que compete a cada uno de ellos sobre la base de sus realidades y políticas que deben enjuiciarse serenamente.

5. LA CULTURA Y LAS INSTITUCIONES CULTURALES, SOCIALES Y LEGALES

131. En la enorme mayoría de los casos, la situación de las poblaciones indígenas en el campo cultural es especial, en sentido profundo, dentro de las sociedades de los países en que viven.

132. La diametral oposición entre la cosmovisión «moderna», impersonal y racionalmente orientada del mundo «científico» y la cosmovisión «tradicional», personal e impregnada de concepciones magicorreligiosas es un útil punto de referencia. Es preciso señalar que estas visiones del cosmos no se dan en estado puro en ningún caso, ya que siempre hay elementos «racionales» y magicorreligiosos en ambas cosmovisiones (véase el *capítulo XV*).

133. Algunos sectores recurren a una ideología de origen colonial que reclama la necesidad de «civilizar» a los grupos de cosmovisión «primitiva» asentándose en la suposición básica de que la cultura «moderna» es superior a la «primitiva» y a base de ideas de darwinismo social que fundamentan el prevalecimiento de los grupos «fuertes» sobre los «débiles». Esto frecuentemente forma parte del esquema conceptual de los grupos predominantes en las zonas de convivencia inmediata, que construyen marcos *ad hoc* de menosprecio, hostilidad y agresión.

134. En las sociedades multiétnicas se debe siempre actuar según criterios que, en principio al menos, afirmen la igualdad de derechos culturales entre los diferentes grupos étnicos. El Estado tiene la evidente obligación de formular y de poner en práctica una política cultural que, entre otras cosas, cree las condiciones necesarias para la coexistencia y el desarrollo armonioso de los diferentes grupos étnicos que vivan en su territorio, ya sea en virtud de disposiciones pluralistas que garanticen la no injerencia de un grupo en otro, ya sea en virtud de

otros programas que garanticen oportunidades iguales y reales para todos.

135. Se ha reconocido la necesidad de que haya equilibrio entre la promoción del desarrollo económico, que debe ser endógeno y acorde con los patrones culturales pertinentes, y la preservación de las formas de cohesión social de los grupos y comunidades indígenas integrantes de la sociedad. En el *capítulo XV* se han citado diversas declaraciones al respecto, sea que hayan sido hechas en conferencias internacionales o en escritos de los autores respectivos.

136. A veces los gobiernos aceptan con agrado a quienes abandonan su cultura distintiva, al tiempo que permiten o fomentan la discriminación contra los que insisten en retener y desarrollar aún más sus costumbres, hábitos y tradiciones propios. Cuando estas últimas medidas puedan caracterizarse como actos cometidos con el propósito deliberado de eliminar la cultura de un grupo mediante actos destructivos y obstructivos sistemáticos, podría llegarse, incluso, a configurar con ellos claros casos de etnocidio o «genocidio cultural».

137. No se han encontrado casos en que se impongan denegaciones o restricciones jurídicas al derecho de las poblaciones indígenas a la igualdad con otros segmentos de la población del país en el acceso a las instituciones y actividades culturales.

138. De hecho e indirectamente, se presentan problemas de capacidad económica y de distribución geográfica de los centros que se dedican a actividades culturales.

139. Los materiales escritos están fuera del alcance de las personas que no saben leer ni escribir.

140. El escaso costo y la portabilidad de los pequeños radioreceptores transistorizados han neutralizado parcialmente las dificultades de tipo económico y las de la desigual distribución geográfica. En consecuencia, la radio ha quedado «al alcance» en esa forma. La televisión y los medios audiovisuales son medios de comunicación directos y completos que, sin embargo, adolecen del difícil acceso a los indígenas debido a su alto costo. En general sólo están al alcance de los indígenas por medio de aparatos y materiales de otros, con las consiguientes limitaciones y peligros de manipulación y presión.

141. Cuando el idioma utilizado es desconocido o conocido imperfectamente por los indígenas, sigue presentándose el obstáculo o inconveniente de la lengua. Este problema se supera con el uso de las lenguas indígenas en la preparación de los programas y materiales.

142. Aun sin la adopción de una política de asimilación y sin proponérselo deliberadamente, hay al respecto claros fenómenos de influencia cultural no siempre deseados por las poblaciones indígenas, o que quizá no convenga llevar en la forma que revisten.

143. Se han utilizado esos medios para fines de indoctrinación política, conversión religiosa y «desindigenización».

144. A menudo, además, las transmisiones de radio y de televisión, así como la prensa, llevan anuncios y otros medios de presión al consumidor que pueden resultar dañinos.

145. La presencia de la cultura indígena (lenguas, tradiciones, historia, costumbres, contribuciones culturales, música, artes plásticas, artesanía) en los medios de difusión cultural del Estado es también renglón importante. Esto ayuda a crear una conciencia de la existencia y de la importancia de los indígenas o de sus contribuciones a la difusión de la cultura de los no indígenas haciendo posible así una más idónea percepción y difusión de las culturas existentes en el país. Con ello se ampliará el alcance de la difusión y el fomento de las culturas de las comunidades diversas que componen la nacionalidad, dándose más pleno contenido al derecho a tomar parte en la vida cultural del país.

146. Los Estados estimulan por diversos medios los sentimientos de unidad nacional que se consideran indispensables en el proceso de formación de la nacionalidad y del mantenimiento de sentimientos nacionalistas. En esos procesos se producen a veces actos de imposición e intolerancia cultural e incluso fenómenos de conversión «forzada» a las religiones de los grupos dominantes y presión o intimidación para que se dejen de practicar ciertos ritos y ceremonias.

147. Se han hecho desaparecer no sólo objetos y vestigios de carácter religioso sino también documentación o constancias de enorme importancia cultural para las poblaciones indígenas y para la humanidad entera. Posteriormente, sin embargo, en algunos países se han promulgado disposiciones de protección de lugares arqueológicos debido a que tienen importancia religiosa y cultural para las poblaciones indígenas actuales.

148. Ciertas costumbres han sido combatidas energicamente por misioneros que las consideraban ofensivas para sus principios culturales, como por ejemplo la práctica de la poligamia. También se ha tendido a suprimir los servicios de curanderos y «brujos».

149. En algunas materias incluso, la aplicación indiscriminada de la ley general podría limitar la libertad de los indígenas para seguir prácticas tradicionales. Hay, por ejemplo, cuestiones relacionadas con el matrimonio, las relaciones familiares, el entierro de los muertos, etc., en que las personas o grupos indígenas siguen apegados a sus prácticas y costumbres tradicionales. Hay que hacer algunas concesiones en estas materias.

150. Las políticas estatales orientadas a obtener el abandono de su cultura tradicional y la adopción de la cultura de los segmentos prevaletentes por las poblaciones indígenas, sólo serán legítimas en caso de que se proceda al efecto con la aquiescencia de sectores considerables de las mismas.

151. Deberá tomarse clara conciencia de los efectos que producirán las medidas contempladas.

152. Cuando las poblaciones indígenas hayan manifestado, por el contrario, la determinación de conservar su cultura tradicional, deberá procederse con respeto a ese deseo y tomarse las medidas del caso, en consulta con las poblaciones indígenas y con participación de las mismas.

153. No es suficiente, pues, evitar o sancionar conductas abusivas de penetración o imposición cultural. Es necesario reconocer y proteger el derecho de las poblaciones indígenas a mantener, desarrollar y perpetuar su cultura y sus instituciones culturales, sociales y

legales mediante su transmisión a las generaciones futuras, cuando así lo deseen y hayan manifestado claramente aquellas poblaciones.

154. Se ha informado que en algunos países este tema no surge porque se dice que las poblaciones indígenas no observan ya las normas de su derecho tradicional que antes rigieran sus vidas. Se afirma, en consecuencia, que no se necesitan medidas de ninguna especie, por aplicarse las mismas normas a todos.

155. Cuando ese derecho tradicional sigue teniendo vigencia entre las poblaciones indígenas surge la coexistencia de sistemas jurídicos. Mientras en unos países no se reconoce vigencia alguna a las leyes y costumbres jurídicas indígenas ante la innegable realidad de la persistencia de esas normas jurídicas, en otros países sí se ha reconocido la existencia de estas últimas para ciertos efectos.

156. Entre los países que reconocen vigencia al sistema jurídico consuetudinario indígena tradicional se dan dos tipos de enfoque al respecto: en algunos se procede a base de ideas de fuero personal atendiendo a las personas que se vean envueltas en fenómenos de aplicación de esas normas. Si se trata de relaciones entre indígenas, se aplicará el derecho tradicional común a las partes; en cambio, si el negocio jurídico envuelve a indígenas y no indígenas, se determinan criterios para la aplicación del derecho tradicional indígena o del derecho de aplicación general en el país. En otros, simplemente, siguiendo un criterio hegemónico puro, se reconoce vigencia a las normas consuetudinarias que «no sean contrarias a la ley nacional».

157. En general, o no existen limitaciones o restricciones a los actos civiles o comerciales de los indígenas, o sólo existen cuando se trata de actos de disposición (gravamen, transmisión, enajenación) de la tierra indígena o comunal, reconociéndose en todo lo demás plena capacidad jurídica a los indígenas. A veces se agregan entre las limitaciones o restricciones algunas sobre actos de disposición de los recursos relacionados con esas tierras.

158. En algunos países, por el contrario, las limitaciones o restricciones se extienden a todo acto de disposición de los indígenas sobre la tierra en general, sea ésta «indígena» o «no indígena», o se impone un amplio régimen de tutela que abarca también la propiedad personal, los actos de administración de fondos y las disposiciones testamentarias por los indígenas y la representación de éstos en actos civiles y comerciales, así como una amplia representación judicial por autoridades o funcionarios públicos.

159. No se tuvo noticia de que subsistieran hoy ni de derecho ni de hecho prohibiciones o restricciones a los matrimonios entre indígenas y no indígenas. En ciertos países, sin embargo, algunas disposiciones pueden producir indirectamente efectos restrictivos cuando la mujer indígena que contrae matrimonio con un no indígena pierde su condición de indígena; los hijos de estas uniones también pierden esa condición.

160. En algunos países se da vigencia a los matrimonios celebrados según los ritos y costumbres indígenas, asimilándolos a uniones de hecho, que sólo en pocos países producen todos los efectos del matrimonio civil.

161. Se producen efectos desfavorables con la llegada de elementos de la vida urbana y su tecnología a las áreas y poblaciones rurales. Entre estos efectos pueden mencionarse la pérdida de tierra, estilo de vida, ocupaciones tradicionales, agotamiento de los fondos recibidos como compensación, competencia desleal de parte de los inmigrantes, frustración y alienación general. En general se convierte a los indígenas en seres dependientes del suministro de bienes de consumo, con pérdida o sustitución de instrumentos y trabajos tradicionales, tanto o más efectivos que los recientemente introducidos.

162. El cambio de la vida rural a la urbana nunca es fácil. Hay ajustes y cambios que se hacen inevitables. Hay necesidad de ayudar a los grupos indígenas rurales que llegan a los centros urbanos en el acceso a la vivienda y al empleo y en la familiarización con servicios y otros elementos de la vida urbana. La creación de centros de asistencia y amistad y programas de formación profesional, de preempleo, de albergue y la organización de cursos sobre la vida en la ciudad han resultado útiles en los pocos países en que se los ha introducido.

6. EMPLEO

Ocupación

163. Una esfera importante en que se han registrado abusos e imposiciones es la constante hostilidad a las ocupaciones tradicionales de las poblaciones indígenas y el no reconocimiento de esas ocupaciones. Desde los primeros tiempos coloniales, las poblaciones indígenas se vieron acosadas constantemente por esfuerzos tendientes a obligarlas a abandonar esas ocupaciones para adoptar otras, o para que se incorporaran a las modalidades laborales, las prácticas de empleo y las asociaciones de trabajadores de los sectores no indígenas de la población.

164. La caza, la pesca y la agricultura tradicionales de las poblaciones indígenas fueron denunciadas como prácticas primitivas, ineficaces e incluso nocivas que debían abandonarse. Los asentamientos indígenas agrícolas o ganaderos se calificaron de perjudiciales para la economía nacional por cuanto perpetúan modalidades de economía de subsistencia.

165. Por el contrario, se ha tolerado e incluso asumido prácticamente el sistema de arrandatarios vinculados a las haciendas de grupos no indígenas mediante antiguas normas semif feudales que les imponen diversas obligaciones personales para con los propietarios, a la vez que oficialmente se procura eliminarlas o modificarlas con medidas legislativas y administrativas para hacerlas más aceptables.

166. La única ocupación que parece haberse estimulado e incluso fomentado en cierto modo es la artesanía tradicional, pero sin intentar reducir en modo alguno los considerables beneficios que obtienen los intermedios.

167. Recientemente, todas estas tendencias han comenzado a invertirse, con cierta tolerancia y aceptación de las ocupaciones tradicionales, estimulándose oficialmente e incluso prestándose ayuda financiera a los productores artesanos a fin de contribuir a que establezcan

sistemas de comercialización independientes que incrementen sus ganancias.

El pasado colonial

168. En algunas zonas, el interés inicial de los colonos condujo rápidamente a la explotación de la mano de obra indígena en empresas extractivas. Posteriormente, la atención de los colonos se dedicó a la ordenación y aprovechamiento de la tierra y de los recursos agrícolas, y se continuó exigiendo servicios obligatorios a las poblaciones indígenas en las haciendas agrícolas y ganaderas que se crearon. En otras esferas, la explotación de la mano de obra indígena existió únicamente en algunas partes, mientras que en otras llegó más tarde, junto con la introducción de las formas iniciales de asentamiento agrícola cultivadas principalmente por los propios colonos. Cuando se estableció posteriormente una economía de plantaciones, se obtuvo en diverso grado la mano de obra, en diferentes sectores, mediante trabajadores indígenas e importados, y con frecuencia mediante la importación de esclavos.

169. Estas prácticas de explotación de mano de obra predominaron en las instituciones y las prácticas coloniales y luego en las independientes, y forman el antecedente de ciertas prácticas abusivas que subsisten hoy día, pese a una legislación más ilustrada y a prácticas administrativas más respetuosas.

170. Así pues, las condiciones de trabajo de las poblaciones indígenas han sido determinadas en buena parte por su grado de incorporación a la economía nacional e internacional.

171. Los empleadores utilizaban la «mano de obra indígena barata» en la agricultura comercial, o en la minería y otras industrias extractivas. Era difícil con frecuencia obtener la estricta aplicación de la legislación laboral en lo referente a las prácticas de contratación, la eficacia de las disposiciones relativas al salario mínimo, unas auténticas relaciones contractuales y su terminación.

172. En muchas zonas, durante la primera mitad del siglo xx fueron objetivos fundamentales proscribir las formas de servicios personales obligatorios y establecer disposiciones legales para limitar el pago en especie y ofrecer garantías contra las prácticas coercitivas de contratación. Sin embargo, en la práctica continúa habiendo en todas las partes del mundo sistemas de trabajo obligatorio, formas diversas de servidumbre de trabajadores indígenas y explotación generalizada de la mano de obra indígena en economías de minería y de plantaciones. La incidencia y la gravedad de estas prácticas difieren y son motivo de grave preocupación.

Establecimiento de normas internacionales

173. Las distintas disposiciones de los instrumentos internacionales mencionados en el *capítulo XVI* se elaboraron en el transcurso del presente siglo con miras al ajuste de las condiciones de trabajo y empleo de los indígenas a los niveles aceptables que han alcanzado hasta la fecha.

174. La limitada magnitud del éxito alcanzado con estos esfuerzos hace imperiosamente necesario que se revisen todos estos textos, y que se procure aplicarlos con objeto de adoptar una política auténticamente eficaz

que abarque disposiciones, prácticas y procedimientos de aplicación que redunden en mejores condiciones de trabajo y de empleo para las poblaciones indígenas.

Situación del empleo

175. En la información que proporcionan, algunos gobiernos únicamente exponen los textos jurídicos y las buenas intenciones que han inducido a su adopción, las cuales pueden ser innegables. Escasean, sin embargo, las referencias oficiales a la situación *de facto* en los respectivos países. Los datos facilitados por las organizaciones no gubernamentales describen en términos muy distintos las condiciones de empleo existentes *de facto*.

176. Los actos de discriminación reseñados obedecen a los prejuicios y al deseo de apoderarse de tierra indígena a fin de obtener mano de obra indígena. Muchos abusos dimanaban de la posición desventajosa y débil de las poblaciones indígenas en la economía, a causa en parte de su apego a ideales de economía de subsistencia dentro de una situación de economía de mercado.

177. Aunque en la información facilitada no se refleja discriminación *de jure* contra las poblaciones indígenas en materia de elección de empleo, se comunica que se hallan extendidas las desigualdades de oportunidad *de facto*. En algunos países, en aquellos sectores de la economía en que las condiciones laborales y de remuneración son muy malas y se hallan por debajo del promedio nacional, se registra una tendencia a que la mano de obra se componga casi exclusivamente de trabajadores indígenas. Aunque teóricamente sus condiciones de trabajo deben ajustarse a las leyes laborales, en la práctica se violan sistemáticamente las disposiciones de la legislación laboral nacional e internacional.

178. Los problemas de subempleo y desempleo, que en la actualidad afectan tanto a los países desarrollados como a los países en desarrollo, tienen una repercusión especialmente grave en las poblaciones indígenas. Las tasas de subempleo y desempleo de los grupos indígenas muestran una tendencia uniforme a situarse bastante por encima del promedio nacional.

179. Se necesitan estudios específicos para profundizar en el análisis de las condiciones actuales, sus causas y sus efectos, así como estudios sobre la manera de superar esas situaciones inaceptables.

Sistemas coercitivos de trabajo

180. En general, se han abolido por ley sistemas laborales explotadores tales como la servidumbre de la gleba, la servidumbre por deudas y los numerosos tipos de servicio personal obligatorio. Sin embargo, pese a las disposiciones legales, existen pruebas de que continúan todavía tales prácticas en la actualidad y de que entre las víctimas hay con mucha frecuencia poblaciones indígenas. El Relator Especial ha dispuesto de información relativa a «trabajo prestado no libremente», migraciones provocadas o forzadas, sistemas de contratación inadecuados y condiciones de trabajo incompatibles con la dignidad humana.

181. El Grupo de Trabajo sobre la Esclavitud reconoció que «existía un problema especial en los países con poblaciones autóctonas que podrían ser vulnerables a la explotación, tal como la servidumbre por deudas y

otras prácticas esclavizadoras [...]»²⁸. En especial, el Grupo de Trabajo examinó también la servidumbre por deudas o trabajo obligatorio, los trabajos forzados, las prácticas laborales abusivas y explotadoras y la no aplicación de las disposiciones relativas al salario mínimo. Todos estos aspectos deben considerarse detenidamente a la luz de las normas internacionales existentes y desde el punto de vista de las normas internacionales que ha de elaborar el Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas, con especial referencia a los problemas con que se enfrentan esas poblaciones en distintas partes del mundo.

Formación profesional

182. En varios países se han establecido planes de formación profesional, ya sea como parte de un programa nacional general sin disposiciones específicas para los trabajadores indígenas, o bien orientados más concretamente en función de las necesidades de las poblaciones indígenas. Si bien tales programas han reportado sin duda algunos beneficios a los participantes, su efecto global ha sido criticado frecuentemente tanto por las organizaciones que se interesan por los derechos civiles como por las que atienden a las poblaciones aborígenes, señalándose que el número de los beneficiarios indígenas es pequeño.

183. Existen desigualdades en el acceso a los programas y actividades de formación profesional para ciertos grupos, entre ellos las poblaciones indígenas; la ubicación de las instalaciones pertinentes en zonas no indígenas y la utilización de lenguajes no indígenas plantean problemas adicionales que habrá que solucionar al establecer programas nuevos o modificar los actuales.

184. Para que sean eficaces, los planes de formación profesional deben ir acompañados de proyectos de creación de empleo en cuya planificación y aplicación intervengan personalmente miembros capacitados de las poblaciones indígenas. En las zonas urbanas a las que puedan haber emigrado gran número de indígenas en busca de trabajo, por falta de oportunidades de subsistencia adecuadas en sus regiones de origen, los programas de acción positivos son parte importante de toda política de empleo concebida para beneficiar tanto a las poblaciones aborígenes como a otros grupos minoritarios desfavorecidos.

185. Las actividades ulteriores son indispensables, ya que en su defecto se frustrarían inevitablemente los beneficios obtenidos. La ayuda en la colocación, una vez que termina el período de formación, es complemento necesario de los programas de formación; sin esa ayuda, su utilidad resulta limitada y se pierde fácilmente.

186. Los aspectos comunicados de oportunidades adicionales son útiles en este plano porque garantizan cierto porcentaje de plazas estudiantiles, y notas de admisión inferiores, en caso de necesidad, y porque introducen cierta flexibilidad en el tope de edad para el ingreso.

Protección de la artesanía

187. Se ha comprobado que en diversos países existen medidas para la protección de la artesanía indígena.

188. Un aspecto muy importante en este sentido es la supresión de los intermediarios, así como la prestación de la ayuda financiera y la asistencia técnica que puedan necesitar y solicitar las poblaciones indígenas.

189. La autenticidad de los productos es lógicamente objeto de interés y protección en varios países.

190. La diferencia entre los elevados precios que pagan las poblaciones indígenas por los materiales que necesitan y los bajos precios que reciben por los artículos de artesanía que venden da una idea del grado de abuso y de explotación en este aspecto, que debe corregirse.

7. TIERRA

191. Hay normas nacionales e internacionales que reconocen el derecho de propiedad. No se tuvo noticia de ningún sistema que excluyera a los indígenas del acceso al derecho de propiedad. Los indígenas llenan el requisito de «personas», «nacionales» o «ciudadanos» que las legislaciones exigen para poder adquirir legalmente el derecho a la propiedad de la tierra.

192. En cuanto a la facultad de administrar libremente su propiedad, sí se encuentran limitaciones en algunos sistemas. Mientras que en algunos de éstos se imponen restricciones en general a la administración de bienes muebles e inmuebles y a algunos derechos personales, en varios países se imponen restricciones sólo a los actos de disposición de los bienes raíces y en particular sobre la tierra, especialmente la tierra calificada como «tierra indígena».

193. La tierra, pero en particular la tierra indígena, está sujeta a un régimen de protección especial que se ha establecido, de acuerdo con las disposiciones o declaraciones pertinentes de los gobiernos, para proteger a los indígenas mismos y asegurar que no se les privará de su tierra sin que haya interés definido de parte del indígena y justa causa para ello. En algunos sistemas esto se vincula con la pertenencia de la tierra a las comunidades o grupos indígenas o más bien con las facultades de disposición de esa tierra que radican exclusivamente en las comunidades, teniendo los miembros de la comunidad o del grupo sólo acceso al usufructo temporal y específico de una parcela dentro de la tierra de propiedad comunal.

194. En algunos sistemas donde existían esas restricciones se está ahora propugnando la abolición de ellas y la concesión a los indígenas de la propiedad privada individualizada e irrestricta de la tierra. Las opiniones varían considerablemente si se analizan los puntos de vista de los gobiernos que han instituido esas medidas o adoptado esas prácticas y los puntos de vista de las comunidades y organizaciones indígenas afectadas.

195. A todas estas instituciones y prácticas se dedica atención en el *capítulo XVII*.

196. Es esencial que se conozca y comprenda la relación especial profundamente espiritual de los pueblos indígenas con sus tierras como algo básico en su existencia como tales y en todas sus creencias, costumbres, tradiciones y cultura.

197. Para los indígenas la tierra no es meramente un objeto de posesión y producción. La relación integral de la vida espiritual de los pueblos indígenas con la Madre Tierra, con sus tierras, tiene muchas implicaciones pro-

²⁸ Véase *capítulo I*, párr. 57, apartado a.

fundas. Además, la tierra no es mercadería que pueda apropiarse, sino elemento material del que debe gozarse libremente.

198. Los pueblos indígenas tienen derecho natural e inalienable a conservar los territorios que poseen y a reivindicar las tierras de las cuales han sido despojados. Esto es, tienen el derecho al patrimonio natural y cultural que el territorio contiene y a determinar libremente el uso y aprovechamiento de éste.

199. No se encuentra debidamente garantizado ni realmente vigente el derecho de las poblaciones indígenas a las tierras que ellas y sus antepasados han explotado inmemorialmente, ni a las formas de tenencia de la tierra y explotación de los recursos generadas históricamente, ni a los recursos que esas tierras contienen. En algunos países, el despojo de las tierras se realiza por medio de instrumentos jurídicos dados por los Estados, en los que los terratenientes tienen todavía una injerencia significativa.

200. En forma sistemática a través de muchos siglos ha habido violaciones en gran escala de los derechos de los indígenas a la tierra y sus recursos.

201. Las experiencias de los pueblos indígenas están llenas de casos documentados de lo que pasa cuando se violan sus derechos a la libertad religiosa y a su cultura a través de la toma de sus tierras a las que, como pueblos, han estado ligados por miles de años. No puede en verdad hablarse de respeto por las culturas indígenas cuando se permite a los Estados poderosos y a gigantescas compañías destruir esa relación cuando quiera que desean explotar los recursos que contienen las tierras indígenas.

202. La información disponible contiene datos referentes a medidas de aplicación general. Hay, sin embargo, en ciertos países estatutos relativos a determinadas zonas de tierra y a comunidades indígenas determinadas. En algunos casos, hay estatutos o medidas destinados a su utilización como modelo ajustable a otras circunstancias análogas.

203. Las garantías proclamadas incluso en las constituciones acerca de la posesión de sus propias tierras por las comunidades indígenas se tornan inoperantes mediante estipulaciones que permiten la intervención de las autoridades públicas en sus zonas e incluso prevén el desplazamiento de comunidades enteras a otros lugares por motivos específicos que son objeto de una definición imprecisa. En otros casos se han dado a las autoridades públicas atribuciones para asumir la posesión de propiedad indígena, retenerla, venderla o disponer de ella si lo estiman «necesario para la preservación de la propiedad». Otras autoridades públicas están facultadas para declarar que una zona de territorio es o deja de ser indígena. Pueden asimismo modificar unilateralmente los linderos de esas zonas.

204. Las autoridades encargadas de proporcionar a las comunidades indígenas títulos legales respecto de sus territorios han invertido períodos desmesuradamente prolongados en «deslindar» las tierras atribuidas a las comunidades indígenas, o no han emitido esos títulos, mientras proseguían durante muchos años una «extensa labor de inspección». Desde el punto de vista legal, ello ha dado lugar a que se considere a las comunidades indígenas como ocupantes sin título de sus propias tierras.

205. En otros casos, la población indígena ha estado y está forzada a vivir en aldeas forestales a fin de obtener, como «concesiones», derechos tradicionales suyos tales como el de recoger productos de los bosques y cultivar productos alimenticios. A cambio de este privilegio, tiene que avenirse a trabajar por salarios muy bajos para las autoridades públicas correspondientes cuando éstas se lo exigen, incluso cuando ello coincide conflictivamente con períodos decisivos del ciclo de producción. A los indígenas no se les deja que acepten otro trabajo remunerado sin permiso de esas autoridades, y no tienen derechos de posesión en las aldeas. En consecuencia, están sujetos a desalojo sumario si no cumplen con las exigencias de las autoridades. Al carecer de un título legal reconocido a la propiedad de la tierra, los que poseen terrenos con arreglo al derecho consuetudinario indígena no obtienen en ningún caso compensación por la pérdida de su tierra, ya que las negociaciones corren a cargo de funcionarios de fuera de esas comunidades.

206. En ocasiones, el mismo organismo oficial encargado de la protección de las tierras indígenas las ha enajenado o ha permitido que personas no aborígenes se instalen en ellas sin compensación alguna, o sin reparar la injusticia cuando se formulan quejas contra tales actos.

207. Mediante tratados y otros acuerdos, o bien en virtud de disposiciones legislativas u órdenes ejecutivas, se han reservado ciertas zonas para su posesión y usufructo por la población indígena. Sin embargo, es posible modificar la clasificación de ciertas zonas de tierra reservada, y no sólo mediante actos judiciales. Se les puede privar de ese carácter utilizando diversas presiones y hostigamientos que son tanto o más eficaces que las disposiciones legislativas, ejecutivas u otros actos jurídicos oficiales.

208. En muchos países no hay disposiciones especiales a ese respecto y se aplican las normas generales. En otros rigen normas especiales, pero tienen muchas ambigüedades y omisiones que permiten burlarlas y que son explotadas por personas, grupos o autoridades no indígenas. Son métodos habituales, entre otros la colusión entre las autoridades públicas y las personas o grupos no indígenas interesados en obtener el control de las tierras que todavía subsisten como «propiedad» de personas indígenas, la falsificación de documentos para adquirir tierra indígena cuando esa tierra es enajenable y la ejecución de hipotecas por deudas impagadas.

209. Entre las medidas correctivas aconsejadas están las de hacer únicamente posibles las hipotecas a favor de cooperativas indígenas, establecer unos vencimientos más prolongados y unas cláusulas de aplicación menos rigurosas, y devolver la tierra indígena ilegalmente enajenada a sus legítimos dueños.

210. Estas medidas son únicamente paliativas. No existen bastantes cooperativas y las que hay disponen de recursos limitados. Los prestamistas imponen tasas de interés usurarias y condiciones difíciles. El cumplimiento de las pocas disposiciones legislativas existentes en este sector es lento o ineficaz. Además, con frecuencia la tierra revendida a compradores sucesivos es irrecuperable, a causa de las complicaciones legales que ello supone.

211. En varios sistemas es el Estado el que atribuye la tierra que, en principio, le pertenece. Las autoridades administrativas, judiciales o cuasijudiciales han sido encargadas de establecer y registrar los títulos a la tierra, inclusive la indígena. En algunos casos la misma legislación que instituyó esa autoridad y la facultó para registrar también estableció la posibilidad de que esa tierra pueda ser vendida a no indígenas. En efecto, se ha alegado que, en la práctica, esto sirvió más que nada como medio de regularizar el título que legalizaba la transferencia de esa tierra a los no indígenas.

212. Hay casos en que la atribución y la titulación de la tierra como propiedad privada individualizada son el resultado de procedimientos de partición que pueden ser iniciados ante los tribunales del ramo civil desde fuera de las comunidades indígenas, sea por funcionarios públicos o por uno de los interesados. Se ha introducido el concepto de «ocupante» que se ha extendido a toda persona que explote individual e independientemente una parcela en una área indígena, tenga o no derechos comunitarios, y aunque sea simplemente un arrendatario. Se estipula que esto procede incluso a petición de uno solo de los ocupantes de la tierra indígena, en vez de atribuir esa facultad a la mayoría absoluta de los integrantes de la comunidad como lo hacen otras legislaciones y, a veces, incluso las leyes anteriores del mismo sistema en algunos países. La posibilidad de oponerse a estas peticiones es limitada por disposiciones que exigen el cumplimiento de formalidades y fondos para las acciones necesarias. Cualquier ocupante, sea o no indígena, puede adquirir la propiedad de la parcela antes comunitaria. Además, no se establece límite a la superficie adquirible. El embargo y la hipoteca sobre la tierra indígena se hacen posibles, cuando antes estaban prohibidos. Las operaciones de deslinde e inspección duran un tiempo inusitadamente largo en muchos países donde constituyen un requisito para conceder tierra a las poblaciones indígenas o para reconocer sus títulos, incluso en los casos en que están previstos procedimientos especiales.

213. Las negociaciones y el asentamiento se fomentan intensamente ahora en ciertos países como forma de lograr una solución equitativa y justa de los casos que surgen. Las partes interesadas intervienen en todo el proceso de la negociación y en los asentamientos consiguientes. Es obvio, sin embargo, que no todas las partes negocian en las mismas condiciones, con independencia del sólido fundamento que puedan tener sus reclamaciones y su argumentación. Es demasiado pronto para decir si este procedimiento será eficaz en definitiva. Constituye, no obstante, una mejora por cuanto ofrece a los grupos de población afectados mejores posibilidades de defender su caso. Lo que no se sabe es si sus argumentos serán aceptados exclusivamente por su peso y su importancia reales. Todos los indicios son, empero, favorables.

214. Es evidente que, antes de la llegada de los invasores extranjeros, los pueblos indígenas ocupaban y consideraban como propias extensas zonas de los territorios en que se habían desarrollado como pueblos y naciones. El reconocimiento de la «ocupación inicial» como «título aborigen» fue una de las cláusulas fundamentales en los primeros convenios, acuerdos y tratados concertados con las poblaciones indígenas, en los que se

daba importancia a la previa ocupación económica y física de esas zonas.

215. El reconocimiento y protección del derecho a la tierra es hoy la base de todos los movimientos y reclamaciones de los indígenas, ante la constante usurpación de sus tierras.

216. La posesión milenaria o inmemorial debería bastar para establecer el título indígena a la tierra, el reconocimiento oficial y el consiguiente registro, a falta de medidas legislativas o ejecutivas concretamente aplicables que declaren explícitamente caducos los derechos aborígenes. Lo mismo que esos derechos no «se crean» por ley, tampoco pueden ser cancelados mediante actos unilaterales.

217. Reconocimiento significa aquí aceptación de una situación *de facto* que sirve de base para la existencia de un derecho. El reconocimiento oficial y el registro consiguiente deben producirse automáticamente una vez probada la posesión y la ocupación económica.

218. No todos los sistemas prevén un régimen de protección de la tierra indígena. Algunos contienen disposiciones en el sentido de que la tierra indígena es inalienable en los términos establecidos por ley y que, conforme a ésta, no puede ser objeto de arrendamiento, con opción de compra o sin ella, ni de ningún otro acto jurídico de disposición que pueda restringir el pleno ejercicio de propiedad o la directa posesión de esa tierra por las comunidades indígenas o por algunos de sus miembros.

219. La interpretación dada a esta estipulación ha resultado a menudo desventajosa para las comunidades indígenas y ha sido frecuentemente denunciada por representantes indígenas. El organismo encargado de defender la posesión y la utilización concertó acuerdos que originaron restricciones o desposesión.

220. En otros sistemas, el régimen de protección, del que se dice que es «sustancialmente operativo y funcional», entró en vigor cuando quedaba ya poca tierra indígena que proteger, pues cuando se introdujo dicho régimen la mayor parte de la tierra indígena había pasado ya a manos no indígenas.

221. Los derechos a la tierra dependen de las relaciones políticas entre los representantes de la comunidad, los gobiernos y autoridades locales y los gobiernos nacionales.

222. Incluso allí donde existe un régimen de protección suele obtenerse la enajenación ilegal de tierra indígena mediante diversas formas de persuasión, presión o abuso. No es infrecuente la colusión entre la policía, la administración y poderosos grupos de intereses no indígenas, que lleva al desahucio forzoso de grupos indígenas, su intimidación por el terror, la coacción física, las palizas, la destrucción de cosechas, la falsificación de documentos y la impresión de huellas digitales en documentos mientras las personas interesadas se hallan bajo los efectos del alcohol o de drogas.

223. Además, en algunas zonas, nuevas disposiciones han hecho alienable la tierra indígena, con todas las notorias consecuencias que de ello se derivan. En otras no es la tierra indígena lo que se protege, sino la tierra utilizada con ciertos fines, incluso ocupaciones generalmente identificadas con las poblaciones indígenas,

pero que no son exclusivas de ellas. Pueden protegerse también los caminos utilizados tradicionalmente por las poblaciones indígenas.

224. El usufructo de la tierra es temporalmente atribuible a determinados miembros de la comunidad, pero a la expiración del plazo o de otra cláusula terminal de la atribución la tierra retorna al usufructo comunal. En estos casos no interviene ninguna forma de enajenación.

225. En otros sistemas, la tierra indígena únicamente es negociable entre aborígenes. Personas o intereses no indígenas no pueden adquirir tierra, pero otras personas indígenas sí pueden hacerlo.

226. Los gobiernos de varios países afirman que no hay entre las poblaciones indígenas autoridades ni normas especiales que controlen la distribución de las tierras de que éstas disponen.

227. En otros países la distribución de las tierras se gobierna internamente en las comunidades indígenas, pero hay una autoridad externa que debe autorizar previamente o aprobar posteriormente esa distribución. En algunos casos se dispuso de información directamente contradictoria entre los datos suministrados por el gobierno y los facilitados por los dirigentes o representantes de las poblaciones afectadas y otros sectores de opinión no gubernamental.

228. En otras situaciones, la decisión fundamental queda sujeta a la libre voluntad de los afectados, y sólo cuando los actos acordados por los indígenas implican la enajenación de sus tierras se produce la necesidad de aprobación externa. Cuando en algunos sistemas se reserva a los indígenas mismos la administración de sus tierras o reservas, se apunta a la facultad primordial de decisión por las autoridades indígenas. Entonces, para determinar si se está en presencia de decisiones internas indígenas o no, habría que examinar en cada caso el origen auténtico o espurio de las autoridades que en efecto deciden estas materias.

229. En todo caso, y aun en presencia de disposiciones más claras, seguirá siendo esencial la autenticidad de las autoridades y de los procesos que se pongan en marcha a estos efectos.

230. En varios países no parecen existir medidas especiales en la materia. La cooperación y la ayuda mutua son formas tradicionales de organización del trabajo entre los indígenas de todas partes del mundo. Con la asistencia financiera y la asistencia técnica que algunas veces se ha puesto a su disposición se ha logrado organizar exitosamente las explotaciones agrícolas, ganaderas e industriales relacionadas con la tierra y con la utilización de los recursos disponibles.

231. En algunos países se estipula que los individuos que componen una comunidad a la que se dé tierra o que formen unidades de explotación pastoralista o agrícola deben necesariamente constituir una cooperativa para esos efectos.

232. En otros, sólo se permite la hipoteca de las tierras indígenas a favor de cooperativas indígenas. En algunos países ha sido muy exitosa la organización de cooperativas indígenas que han encontrado formas útiles de explotación de la tierra o de cooperación en entidades de crédito, de producción, de consumo o de mercadeo de sus productos de manera que queden menos

librados a los embates de sectores que están prestos a apoderarse de estos importantes renglones de la economía en detrimento de los intereses de los indígenas. El aspecto económico y financiero es uno de los más difíciles y así se ha recurrido a instituciones estatales que han ayudado a esas asociaciones o sociedades a reducir los intereses y costas todo lo posible.

233. En el cuerpo del estudio se dan algunos ejemplos de la invasión de las tierras indígenas por personas o por compañías no indígenas, a menudo multinacionales. Es un hecho incontrovertible que esa invasión se ha producido y se está produciendo en todas partes del mundo sin que las autoridades públicas hayan actuado con firmeza y efectividad para evitarlas o aminorar las funestas consecuencias para las comunidades indígenas afectadas. Además de la explotación propiamente dicha de los recursos, hay otras formas de explotación y muchos aspectos de penetración y alienación que producen efectos devastadores en todas esas comunidades. Si bien no siempre se podrá evitar o poner término a la explotación que se dé en cada caso concreto, sí pueden y deben encontrarse los medios de minimizar las consecuencias desfavorables, dentro de una creciente tendencia a dar a las comunidades afectadas una más directa y eficaz intervención en todos los aspectos de licenciamiento o concesión y en la participación de los beneficios.

234. Como norma general cabe afirmar que la riqueza del suelo de las tierras indígenas pertenece a los indígenas y son ellos los que pueden explotarla. A menudo, para poder explotar adecuadamente esa riqueza, les hace falta material de trabajo, y conocimientos técnicos y administrativos cuando esta explotación se orienta a satisfacer exigencias de la economía de mercado. Sólo a los indígenas debe corresponder la decisión básica de la forma y la escala de la explotación de los recursos que ofrece el suelo de sus tierras.

235. En numerosos sistemas jurídicos la propiedad de los yacimientos minerales y de hidrocarburos pertenece al Estado, por lo que compete principalmente a las autoridades públicas la concesión de licencias de exploración y de explotación de los yacimientos pertinentes. Como las tierras pertenecen a las comunidades indígenas, habrá desde luego que darles participación en los beneficios que de las explotaciones minerales resulten. También habrá que compensarles por los daños ocasionados. Y, más importante aún, habrá que darles participación en los procesos de concesión de licencias de exploración y de explotación y permitirles examinar todas las consecuencias que se derivarían de la exploración y la explotación contempladas. Se debe cuidar en particular que las licencias o concesiones otorgadas por el Estado no sean de tal naturaleza ni se den en tales cantidades ni sobre áreas extensas de tal manera que hagan negatorio el derecho de los indígenas a gozar de sus tierras.

236. Las tierras sagradas o de significación histórico-espiritual para los indígenas deberán siempre excluirse de las licencias o concesiones y protegerse de las intrusiones de todo tipo.

237. En general, no parece haber medidas especiales a este respecto, aplicándose las normas ordinarias sin modificación. En algunos países pueden imponerse prohibiciones o restricciones a ciertas personas o grupos

en relación con el acceso a zonas indígenas, o bien declararse nulas y sin efecto todas las acciones y disposiciones que afecten a esas zonas y a su fauna y su flora. Se citan casos de inversión de territorios indígenas por empresas agrocomerciales, así como de consecuencias de determinados proyectos hidroeléctricos en tierras indígenas y en su fauna y flora, lo cual repercute en la vida de las poblaciones indígenas de vastas regiones.

238. Se citan algunas de las resoluciones pertinentes de la Primera Conferencia Circumpolar Inuit, con objeto de destacar los problemas en los que hizo especial hincapié esa importante Conferencia.

239. Muy raramente se han tomado en cuenta las necesidades de tierras de las poblaciones indígenas en el marco de las reformas agrarias realizadas hasta la fecha. Frecuentemente, por el contrario, parte de las tierras que se han adjudicado en función y cumplimiento de disposiciones de reforma agraria ha sido tierra a la que los indígenas creen tener derecho o que poseían en efecto antes de la reforma.

240. Los criterios de tierra disponible y de «ocupación» han de examinarse muy de cerca. En ningún caso se debe considerar como «tierra vacante» para los efectos de reforma agraria ninguna de las tierras poseídas por las poblaciones indígenas nómadas y seminómadas.

241. Es indispensable que antes de clasificar cualquier tierra como atribuible o no atribuible en virtud de los planes de reforma agraria se tengan debidamente en cuenta la verdadera ocupación de la tierra y las necesidades de las comunidades establecidas.

242. La «conversión» de poblaciones pastoriles o cazadoras y recolectoras en grupos ganaderos sedentarios no siempre está realmente justificada y es raro que se base en las necesarias pruebas de apoyo. En todo caso, es siempre cuestionable que las comunidades afectadas hayan sido realmente consultadas y que se les haya permitido participar.

243. En los casos en que el desplazamiento de poblaciones sea indispensable por razones exhaustivamente justificadas, procede trasladarlas a zonas que se parezcan en lo posible a su tierra ancestral, con una fauna y una flora del mismo tipo. Hay que reducir al mínimo absoluto el sufrimiento de esas poblaciones.

244. La información disponible se refiere casi siempre sólo a planes y programas generales, y cuando hay referencias especiales a las poblaciones indígenas se hacen en términos de descripción de disposiciones jurídicas sin mayor referencia a la situación de hecho. Los fondos destinados a realizar algunos de estos planes han sido evidentemente insuficientes en algunos casos y desesperadamente inadecuados en otros. En todo caso esos fondos no han guardado relación con los ingresos producidos, lo que ha llevado a la afirmación de que se trata de una colonización interna, por la población no indígena, de áreas indígenas existentes dentro de esos países.

245. Algunos principios adoptados en relación con este asunto (véase *capítulo XVII*, párr. 389) parecen ofrecer criterios teóricos que conviene seguir. Sin embargo, el Relator Especial no recibió información suficiente acerca de la aplicación práctica de esos criterios.

246. Incluso en el marco de planes teóricamente adecuados, se han invocado como obstáculos para conceder tierra a las comunidades indígenas las numerosas condiciones y el lento ritmo de los diversos procedimientos. Habitualmente, los criterios que requieren la explotación de la tierra «de manera racional y productiva» se han aplicado en detrimento de los grupos y comunidades indígenas.

247. También ha influido contra la adquisición de esas tierras por poblaciones indígenas el costo adicional de la expropiación en los casos en que la tierra adjudicada no es de propiedad pública.

248. Siempre que grupos indígenas se asientan en tierra no indígena que pueda haberseles facilitado, se tornan dependientes de quienes «controlan» esos terrenos, tanto si los poseían como si no. El asentamiento de grupos o individuos no indígenas en tierra adjudicada a comunidades indígenas crea siempre problemas que las autoridades no parecen ser capaces de resolver, o no estar dispuestas a hacerlo.

249. Los datos comunicados en relación con varios países mencionan únicamente disposiciones legales y los buenos propósitos que entrañan. No se ha facilitado información alguna sobre la situación *de facto*.

250. La información recibida sobre algunos otros países se refiere únicamente a los planes de asistencia económica y financiera para ayudar a los granjeros indígenas individuales, y no a medidas en relación con las comunidades o con grupos amplios.

251. No se tuvo información satisfactoria acerca de programas de reforma agraria que se dirijan a obtener tierras para las poblaciones indígenas y los medios para explotar las que ya posean. En relación con numerosos países sólo se dispuso de datos generales o información sobre disposiciones legales aplicables en tesis general sin indicaciones de su empleo en particular para obtener tierra para los indígenas. La información relativa a ciertos planes y programas oficiales no da datos concretos acerca de lo que se está haciendo a este respecto.

252. Las razones que se aducen para el fracaso de los pocos programas concretos de que se tiene noticia incluyen la mala calidad de las tierras disponibles, la falta de préstamos adecuados y asequibles y las complicaciones y formalidades que necesariamente implican la obtención de las tierras y los préstamos que existen, además del inadecuado conocimiento de las normas que rigen estas operaciones.

253. No faltan casos en los que se dan más facilidades a los extranjeros que a los indígenas, dentro del marco de planes para inducir la inmigración de grupos «adecuados». Ha resultado entonces casi imposible obtener tierra «no indígena» o tierras públicas para adjudicarlas a las poblaciones indígenas necesitadas. Otros grupos parecen presentar con más éxito sus solicitudes pertinentes.

254. Hay escasez de tierras adquiribles. En algunos casos se ha logrado la devolución de alguna tierra indígena antes usurpada a las comunidades propietarias, pero muy poca tierra no indígena está a la disposición de los indígenas. Lo realizado en esta materia se juzga generalmente como insuficiente e inadecuado. Se afirma

que ésta es en parte la razón por la que se ha producido la inmigración a los centros urbanos.

8. DERECHOS POLÍTICOS

255. La efectividad de los derechos políticos se ve afectada en todas partes por factores diversos, entre los que predominan en general los económicos y sociales.

256. En el caso de las poblaciones indígenas, la efectividad en el ejercicio de los derechos políticos está condicionada por una serie de circunstancias de compleja naturaleza y larga enumeración que trascienden el reconocimiento abstracto y formal que puede haber quedado consagrado en los instrumentos internacionales y en la constitución y otras leyes fundamentales de los diversos países, así como en acuerdos, convenios y tratados concertados entre esos países y los pueblos indígenas del caso, en calidad de naciones contratantes.

257. Cada vez hay menos disposiciones discriminatorias contra los indígenas en materia de derechos políticos, por lo que es más bien en la situación de hecho en que se encontrarán identificadas las razones por las que los indígenas no pueden ejercitar en forma efectiva esos derechos que han sido reconocidos *de jure*.

258. En algunos sistemas quedan disposiciones que requieren saber leer y escribir para el ejercicio del derecho de voto y para ocupar cargos públicos. Si bien la exigencia se justifica en casos de ocupación de puestos públicos, sean éstos electivos o no, ya que el desempeño de los mismos exigirá la lectura y la escritura para poder cumplir las obligaciones y responsabilidades que conllevan esos puestos, este requisito no se justifica como exigencia para votar en vista de los diversos procedimientos que se han establecido para facilitar el voto, aun sin saber leer y escribir.

259. También siguen existiendo arreglos insatisfactorios en cuanto a la demarcación de distritos electorales y colocación de urnas electorales, pero ha habido una sensible mejoría en general, con excepciones calificadas. Deben discontinuarse las prácticas de manipulación, y elevarse los arreglos pertinentes a planos de justicia y equidad, eliminando prácticas discriminatorias y tratos desfavorables en estas materias.

260. Se ha comprobado en todas partes una creciente participación de los indígenas en las votaciones, tanto en calidad de votantes como de candidatos. En varios países hay un claro incremento en el voto por candidatos indígenas, tendencia acusada también entre los electores no indígenas, que cada vez votan más por candidatos indígenas.

261. Sin embargo, siempre sigue siendo insuficiente la representación indígena, que a veces es meramente simbólica. Han de tomarse las medidas pertinentes para que haya una verdadera y justa representación indígena en esas funciones y esos puestos públicos.

262. A esos efectos en varios países se han hecho arreglos para obtener una representación de las poblaciones indígenas en ciertos puestos públicos, sean éstos de carácter electivo o no. Este acceso asegurado a ciertas funciones ha tenido en general una buena acogida y buenos resultados. Como ejemplo puede mencionarse la reserva de ciertos puestos en el parlamento y en asambleas provinciales y municipales. Se dan también

otras variantes acerca de puestos no electivos, reservándose un número determinado de puestos a los indígenas. Esto acontece sobre todo en las entidades que se ocupan de asuntos indígenas. Hay, sin embargo, algunas quejas de que no se cumplen cabalmente estas disposiciones.

263. Otro aspecto que ha de examinarse, así sea en forma preliminar, es el de la autodeterminación y la autonomía reclamada por los grupos, pueblos y naciones indígenas.

264. Se ha subrayado que los pueblos indígenas, por su existencia misma, tienen el derecho natural y original de vivir libremente en sus propios territorios.

265. Se está empezando a comprender que los pueblos indígenas tienen su propia identidad nacional fundamentada en las realidades históricas que trascienden los fenómenos de mera solidaridad frente a la discriminación y la explotación.

266. El respeto a las formas de autonomía requeridas por estos pueblos es la condición imprescindible para garantizar y realizar estos derechos.

267. Las formas propias de organización interna de estos pueblos son parte de su acervo cultural y jurídico que ha contribuido a su cohesión y al mantenimiento de su tradición sociocultural.

268. El respeto y el apoyo a la organización interna de los pueblos indígenas y sus manifestaciones culturales es una consideración indispensable para todo arreglo conducente a la apropiada participación de las comunidades indígenas en todos los asuntos que influyen en su destino. En virtud de ello se deben abandonar las políticas gubernamentales de intervención en la organización y el desarrollo de los pueblos indígenas y reconocerles esa autonomía, así como la capacidad de tomar la dirección de los procesos económicos pertinentes de la manera que ellos mismos perciban como apropiada a sus intereses y necesidades.

269. La libre determinación en sus múltiples formas es, consecuentemente, la condición previa fundamental para que las poblaciones indígenas puedan disfrutar de sus derechos fundamentales y determinar su futuro, a la vez que preservar, desarrollar y transmitir su especificidad étnica a las generaciones futuras.

270. En general, los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación que les permita continuar una existencia digna y consecuente con su derecho histórico de pueblos libres.

271. El derecho a la libre determinación se plantea a diversos niveles e incluye factores económicos, sociales y culturales, además de políticos, que se deben estudiar en cada caso, a fin de establecer a qué nivel y de qué tipo se la requiere.

272. En el sentido más amplio de sus manifestaciones «externas», ese derecho significa el derecho a constituirse en Estado e incluye el derecho a elegir diversas formas de asociación con otras comunidades políticas.

273. En sus expresiones «internas» dentro de la sociedad nacional, sin embargo, ese derecho a la libre determinación significa que un pueblo o grupo que tiene un territorio definido puede ser autónomo en el sentido de disponer de una estructura administrativa y un siste-

ma judicial separados y distintos, determinados por ellos mismos e intrínsecos a ese pueblo o grupo.

274. El derecho a la libre determinación es también un derecho de los individuos en el sentido de que cada individuo posee el derecho a la libre expresión y a realizar su pleno potencial humano según su propia definición.

275. En este último sentido se hace referencia al derecho a ser diferente, que es a la vez un derecho individual y colectivo como lo reconoce la Declaración sobre la raza y los prejuicios raciales, aprobada por la UNESCO en 1978 (reproducida en el *capítulo II*, anexo IV).

276. Tal como se aplica a las naciones y los pueblos indígenas, la esencia de este derecho es el derecho a la libre elección y, por lo tanto, los propios pueblos indígenas han de crear en gran medida el contenido específico de ese principio.

277. A este respecto se ha de mencionar aquí que la Conferencia Internacional de las Organizaciones no Gubernamentales sobre los Pueblos Indígenas y la Tierra (Ginebra, 15-18 de septiembre de 1981) pidió a la Subcomisión que designase un Relator Especial para que se continué estudiando el derecho a la autodeterminación, en particular el derecho de los pueblos y naciones indígenas.

278. En reuniones internacionales, como la Segunda Asamblea General del Consejo Mundial de Pueblos Indígenas [Kiruna (Suecia), 1977], la Conferencia Internacional de las Organizaciones no Gubernamentales sobre los Pueblos Indígenas y la Tierra antes mencionada y el Seminario de las Naciones Unidas sobre los recursos y otras formas de protección de que disponen las víctimas de la discriminación racial y actividades que han de emprenderse a nivel nacional y regional [celebrado en Managua (Nicaragua), diciembre de 1981], entre otras, los representantes o participantes indígenas han subrayado que la causa indígena lograría mejores resultados si fuera posible mantenerla a cierta distancia de los grupos ideológicos de la derecha y de la izquierda que persiguen propósitos que no siempre coinciden con los que se proponen desde el punto de vista de los grupos, pueblos y naciones indígenas. Han dicho, además, que los indígenas deberían, más bien, continuar analizando el mundo desde la perspectiva de sus propias tradiciones y de sus propias necesidades.

9. DERECHOS Y PRÁCTICAS RELIGIOSOS

279. El concepto de religión debe comprender no sólo las que han sido consideradas «grandes religiones del mundo», sino también otras creencias o credos que desempeñan esencialmente la misma función. Dentro de este concepto amplio de los derechos y las prácticas religiosas, se ha de otorgar reconocimiento y protección a todas las formas de religión que buscan el mejoramiento moral de los seres humanos y fomentan la comprensión y el amor fraternal entre ellos.

280. Como resulta claro del contenido del presente estudio, a pesar de intensas campañas de proselitismo y catequización durante varios siglos, las poblaciones indígenas han conservado en gran medida sus propias religiones o creencias religiosas combinándolas a veces con otros credos. Esto ha dado lugar al surgimiento, bajo la

protección de una de las iglesias mayores en algunos países, de lo que se ha llamado «iglesias indígenas», que han conservado en alguna medida las creencias y los ritos religiosos indígenas.

281. Las poblaciones indígenas no deberían ser sometidas a campañas sistemáticas de conversión compulsiva que han tenido los resultados que se presentan en el *capítulo XIX*, en la forma fragmentaria que permitieron los datos disponibles. Tanto el sometimiento de las poblaciones indígenas al sistema de misiones religiosas en varios países como esa conversión —que no siempre se intentó hacer por medios pacíficos— deberían ser estudiados cabalmente. Se ha considerado, sin embargo, que esas tareas caían más allá del alcance del presente estudio.

10. IGUALDAD EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y ASISTENCIA JURÍDICA

282. A pesar de la consagración cada vez más acentuada de disposiciones relativas a la igualdad ante la ley y la igual protección de las leyes, así como de estipulaciones acerca de la igual administración de justicia para todos, no se encuentra hoy en vigencia efectiva para los indígenas el principio de la igualdad en la administración de justicia.

283. Para cumplir una de las funciones básicas del idioma oficial, éste se usa en todas las actuaciones en los tribunales de justicia. En consecuencia, tanto en los tribunales como fuera de ellos, en la relación cliente-abogado se necesitan en esas circunstancias, por razones de equidad, los servicios de interpretación y de traducción cuando el interesado no conozca suficientemente el idioma oficial.

284. En todos los países estudiados en relación con estas materias se hacen consecuentemente arreglos para que se pueda utilizar el idioma que entiende y en el que sabe expresarse con adecuada suficiencia el acusado, litigante, testigo o experto que conoce insuficientemente el idioma oficial. En pocos países se hacen los arreglos correspondientes para hacer factible la comunicación adecuada entre el abogado y su cliente, que es tan necesaria para la actuación ante los tribunales y la preparación de los alegatos y las pruebas pertinentes, así como durante las audiencias y en las actuaciones de prueba que requieren su intervención.

285. En la mayoría de los países se sigue comprobando una situación de desventaja, si bien cada vez menos acentuada, todavía subsistente de manera seria que afecta a los indígenas en estas situaciones. A menudo la prestación de esos servicios se prevé sólo para los casos penales; si se hace para otros procedimientos, se deja a la capacidad económica de las partes interesadas el procurarse esos vitales servicios.

286. Además, mientras que es relativamente fácil obtener los servicios eficientes de intérpretes a lenguas extranjeras que se enseñan sistemáticamente en las instituciones pertinentes, no sucede lo mismo con los idiomas indígenas que no gozan de esa enseñanza sistemática. Además, en los centros urbanos de importancia, están al alcance de los interesados los servicios de los funcionarios consulares respectivos que se prestan incluso gratuitamente a los nacionales del país de que se trate.

287. Existen también los factores de diferencias culturales que son importantes y fundamentales en esta materia.

288. Las relaciones entre el abogado y su cliente o defendido se dificultan también en forma importante cuando no se entienden éstos entre sí debido a la diferente apreciación y valoración que tienen de los elementos que se presentan en casos concretos. A veces no logran entenderse al discutir acerca de los aspectos que parecen pertinentes o de la mayor importancia relativa que deba atribuirse a los diversos aspectos pertinentes.

289. No se tuvo noticia de esfuerzos sistemáticos para dar a los estudiantes de derecho ni a los abogados siquiera una instrucción de iniciación en las normas del derecho consuetudinario indígena que existan en los países, por lo que los profesionales del derecho no tienen ninguna formación en estas materias.

290. Básicamente debe señalarse a este respecto que en la administración de justicia se da muy poca vigencia, o ninguna absolutamente, al derecho consuetudinario tradicional indígena y se aplica el derecho que corresponde a los sectores predominantes de la población. Esto en sí significa la imposición a los indígenas de un sistema jurídico que les es extraño y al cual nunca se han sometido voluntariamente, habiendo conservado vigente en la práctica su sistema jurídico consuetudinario que ha sido generado históricamente por ellos mismos.

291. Ha de señalarse, sin embargo, que en algunos sistemas jurídicos se prevé el nombramiento de conjuces indígenas o asesores especiales en derecho indígena que se integren a los tribunales en los casos pertinentes.

292. En las áreas en que hay fuerte presencia numérica de la población indígena, procederá el establecimiento de tribunales mixtos o de tribunales indígenas o el reconocimiento de los tribunales indígenas que funcionan en esas áreas.

293. Se ha informado que en todos los países, aunque en medida distinta de una región a otra, existe una falta de comprensión entre los indígenas y los funcionarios de policía y otros encargados de la ejecución de las leyes y que a menudo esto se interpreta como definida animadversión de parte de los funcionarios.

294. A este respecto también se ha señalado que el número de reclusos indígenas en cárceles y penitenciarías así como en establecimientos de detención de otro tipo excede mucho del de los otros sectores de la población.

295. Sobre este particular se ha indicado que en varios países se han propiciado juntas, seminarios y mesas redondas de discusión entre los indígenas y esos funcionarios a fin de buscar fórmulas de mejor entendi-

miento. En esos países también se ha promovido el ingreso de los indígenas a las profesiones y funciones de policía y de ejecución de las leyes, así como a las de funcionarios auxiliares de los anteriores y a las diversas modalidades de la asistencia social.

296. También se ha estimulado la formación de asociaciones mixtas de indígenas y no indígenas para vigilar el comportamiento de los funcionarios y los integrantes de las comunidades indígenas en estos aspectos.

297. En todos los sistemas jurídicos hay una u otra forma de asistencia jurídica a los habitantes del país que necesitan hacer gestiones administrativas o judiciales. Algunos países han establecido sistemas de ayuda judicial que implican los servicios jurídicos propiamente dichos y la asistencia económica y social necesaria para actuar con cierta igualdad ante la administración de justicia y ante la administración pública.

298. Los planes y programas que se han establecido en muchos países incluyen los servicios de abogado que se proporcionan gratuitamente o a precio reducido y la exención o reducción de gastos y costas judiciales. En numerosos sistemas esto sólo se obtiene cuando se prueba indigencia o extrema dificultad económica para sufragar los gastos y costas pertinentes. En otros se da asistencia a toda persona necesitada de ella, difiriéndose o excluyéndose el cobro que corresponda en caso de incapacidad o dificultad comprobadas.

299. Hay sistemas en los que las escuelas de derecho mantienen uno o más «bufetes populares» en los centros urbanos pertinentes para dar asistencia jurídica gratuita a los necesitados de la misma y proporcionar a los estudiantes de derecho la oportunidad de obtener la experiencia y la práctica necesarias al encargarse de casos concretos bajo la guía y la vigilancia de los profesores universitarios del derecho procesal y del derecho sustantivo que corresponda, según el caso (civil, comercial, penal, administrativo, etc.).

300. Las dificultades lingüísticas y culturales a que se ha hecho referencia antes aparecen nuevamente como pertinentes al estudiar los arreglos de asistencia jurídica que existan en los diversos sistemas.

301. Una de las formas más directas y sencillas de superar esas dificultades y esos problemas lingüísticos y culturales es propiciar y subvencionar programas de preparación de abogados indígenas. En algunos países hay planes y programas de preparación de estudiantes indígenas para su ingreso aventajado en las facultades de derecho y su acceso a las mejores escuelas de derecho de esos países. En los Estados Unidos y en el Canadá hay programas de este tipo que han obtenido un éxito claro y creciente en esta preparación «prejurídica», como la llaman.

Capítulo XXII

PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES

A.—Países de que se ha ocupado el estudio

302. El Relator Especial recomienda que se examine cuidadosamente la posibilidad de realizar un estudio independiente acerca de las poblaciones indígenas de los países o regiones de Africa. Ese estudio debería estar mejor racionalizado que el que la Subcomisión tiene actualmente ante sí, pero debería basarse también en material exacto y comprobado, que habría de determinar la Subcomisión a la luz de información obtenida a ese fin de sus miembros, en particular de los de países africanos, y de otras fuentes dignas de crédito que pudieran considerarse adecuadas para ello.

303. El Relator Especial confía en que cualquier otra omisión o laguna del presente estudio sería corregida a su debido tiempo por el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, que ampliará también sus actividades para abarcar a los grupos existentes en Africa que puedan considerarse incluidos dentro de los límites de su mandato.

B.—Las Naciones Unidas

1. EL GRUPO DE TRABAJO SOBRE POBLACIONES INDÍGENAS

304. El Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, que como lo indica su nombre ha sido constituido y facultado para que se ocupe exclusivamente de los problemas y la efectividad de los derechos y libertades de poblaciones indígenas en todas partes del mundo, debe ser apoyado y asistido en el cabal cumplimiento de sus importantes y delicadas funciones, otorgándosele la más plena libertad de acción, los recursos financieros necesarios y el acceso a toda fuente de información.

305. Debe apoyársele y asistírsele en el cumplimiento de las funciones específicas que le han sido atribuidas, que son, vale repetirlo: 1.º Examinar los acontecimientos relativos a la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las poblaciones indígenas; esto incluye la información solicitada por el Secretario General anualmente a los gobiernos, a los organismos especializados, a las organizaciones intergubernamentales regionales y a las organizaciones no gubernamentales reconocidas como entidades consultivas, particularmente las de poblaciones indígenas; el Grupo de Trabajo ha de analizar esos materiales y presentar sus conclusiones a la Subcomisión teniendo presente el informe del Relator Especial de la Subcomisión. 2.º Prestar atención especial a la evolución de las normas relativas a los derechos de las poblaciones indígenas, teniendo en cuenta tanto las semejanzas como las diferencias en lo que respecta a la si-

tuación y a las aspiraciones de las poblaciones indígenas en todo el mundo.

306. Se apoya explícitamente el enfoque amplio tomado por este Grupo de Trabajo en la aceptación de los representantes de organizaciones indígenas, aunque no tengan estatuto consultivo formal, como aspecto indispensable para el cabal cumplimiento de su mandato.

307. Todos los órganos y organismos que dentro de las Naciones Unidas se ocupen de materias que puedan interesar a las poblaciones indígenas de los diversos países deberían tomar debidamente en cuenta los trabajos, conclusiones y propuestas del Grupo de Trabajo al tratar de estas cuestiones y proporcionar a éste la información y la asistencia que necesita para cumplir más cabalmente sus importantes funciones.

308. Se debe solicitar al Secretario General que preste su constante y decidido apoyo al Grupo de Trabajo en lo que respecta a personal y recursos, de manera que pueda cumplir con su cometido lo más cabalmente posible.

309. Se sugiere la conveniencia de una constante representación recíproca, al menos entre el Grupo de Trabajo y la Comisión de Derechos Humanos, el Comité de Derechos Humanos y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y viceversa, de manera que cada uno de esos cuerpos esté siempre plenamente informado y al corriente de la acción emprendida por cada uno de los otros. Para el efecto, deberá hacerse a través del Secretario General de las Naciones Unidas, dejándose constancia del informe de cada período de sesiones, una invitación formal a cada uno de los organismos interesados.

310. Expresa su más decidido apoyo a la idea de la constitución de un fondo para asegurar la presencia auténtica indígena en las sesiones del Grupo de Trabajo debiendo manifestarse esto en asistencia financiera y de información a los representantes indígenas que según las normas pertinentes tengan derecho a esa ayuda, para que se mantengan informados de lo que hace el Grupo de Trabajo y asistan a los períodos de sesiones del Grupo dondequiera que éstos se celebren.

311. En vista de la resolución 1983/23 de la Comisión de Derechos Humanos en el sentido de que la Subcomisión «sugiera medios apropiados para lograr que las actividades del Grupo de Trabajo sean mejor conocidas en todos los países con el fin de obtener la participación más amplia posible de observadores representativos de poblaciones indígenas», se sugiere lo siguiente:

a) Promover y fomentar la más amplia presencia de los medios de información durante las sesiones del Grupo de Trabajo;

b) Proporcionar información en la prensa, la radio, la televisión, en películas y en vídeo, acerca de lo que pasa en el seno del Grupo de Trabajo;

c) Promover la preparación de materiales de información al público sobre las labores del Grupo de Trabajo;

d) Emitir las listas de puntos principales o cualquier otro sistema que se adopte para reflejar cada día las discusiones del Grupo de Trabajo y los temas presentados a éste durante sus períodos de sesiones, al menos en español además del inglés, ya que, en ausencia de actas resumidas, es el único medio que tienen el Grupo y su secretaría de reflejar inicialmente su percepción de los aspectos importantes de las labores del Grupo y proporcionar una idea preliminar del probable contenido del proyecto de informe del Grupo de Trabajo;

e) Emitir el proyecto de informe del Grupo de Trabajo al menos en español además del inglés como se lo pidió expresamente al término del primer período de sesiones y lo acordó el Grupo y, de ser posible, durante el período de sesiones o durante los cinco días laborables siguientes a su conclusión. Muchas de las organizaciones indígenas que asisten a los trabajos del Grupo no pueden quedarse por más tiempo y ese texto es lo único que pueden llevar consigo para informar a sus bases de lo realizado en el período de sesiones;

f) Dar la más amplia difusión posible al informe del Grupo de Trabajo entre las poblaciones indígenas y el público en general debiendo, además, enviárselo en los idiomas pertinentes a las instituciones y personas que lo soliciten formalmente a la secretaría.

312. El Grupo de Trabajo deberá, en cumplimiento de su mandato contenido en el párrafo 2 de la resolución 1982/34 del Consejo Económico y Social relativo al desarrollo de normas, formular un conjunto de principios básicos en la materia, sobre cuya base los órganos competentes de las Naciones Unidas elaborarán el texto de un proyecto de declaración y propondrán oportunamente un proyecto de convención.

313. El trabajo relativo a las poblaciones indígenas debe considerarse como tarea multidisciplinaria que envuelve cuando menos a la FAO, la OIT, la OMS y la UNESCO, así como a las Naciones Unidas propiamente, y está necesitado de coordinación técnica. Por ello se propone institucionalizar las consultas periódicas y coordinación de los trabajos de todos los organismos involucrados incluyendo a las Naciones Unidas mismas, tanto a nivel de órganos competentes dentro de las diversas organizaciones como entre las secretarías respectivas.

2. SERVICIOS DE ASESORAMIENTO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

314. Se estima que el programa de servicios de asesoramiento en materia de derechos humanos configurado en virtud de la resolución 926 (X) de la Asamblea General, de 14 de diciembre de 1955, ofrece claras posibilidades de gran interés para el estudio y la solución de los problemas que confrontan las poblaciones indígenas hoy en día en diversas regiones del mundo y la determinación de políticas y actividades de los Estados en intentos de solucionarlos. Las tres actividades principales que se establecen según ese pro-

grama, consistentes en seminarios, becas y asesoramiento de expertos, serían sin duda de gran utilidad a este respecto, ya sea que se actúe a petición de los gobiernos interesados o en cumplimiento de resoluciones de la Asamblea General, el Consejo Económico y Social y la Comisión de Derechos Humanos. También lo serán los cursos de formación que fueron agregados posteriormente a estas actividades.

315. Se mencionarán separadamente esas cuatro actividades para luego proponer y recomendar un programa mínimo de actividades en relación con las poblaciones indígenas del mundo.

a) Seminarios regionales y mundiales

316. En el cuerpo del estudio se ha señalado que en 1979 en Ginebra (véase el capítulo I, párr. 81, y el anexo, secc. B) y en 1981 en Managua²⁹ se celebraron seminarios regionales sobre los recursos y otras formas de protección de que disponen las víctimas de la discriminación racial y actividades que han de emprenderse a nivel nacional y regional, dentro del marco del decenio de la lucha contra el racismo y la discriminación racial (1973-1983). Gran parte de los debates del segundo de estos seminarios se dedicó a los problemas que confrontan las poblaciones indígenas de los países del hemisferio occidental. Las conclusiones a que llegaron los participantes en ese seminario se dedican exclusivamente a esas poblaciones.

317. El Decenio de la lucha contra el racismo y la discriminación racial quedó terminado en 1983, clausurado por la Segunda Conferencia Mundial sobre este tema (Ginebra, 1.º a 12 de agosto), celebrada inmediatamente antes del 36.º período de sesiones de la Subcomisión (15 de agosto a 9 de septiembre).

318. Existen, sin embargo, los seminarios que se celebran en el marco del programa de los servicios de asesoramiento en materia de derechos humanos. Estos seminarios reúnen a personas clave en sus países respectivos por cortos períodos de dos semanas para estimular su pensamiento proporcionándoles la oportunidad para el intercambio de ideas, experiencias y conocimientos logrados en la solución o intentos de solución de problemas de derechos humanos y libertades fundamentales. Se crea así una más amplia conciencia de esos problemas y se contribuye a una mejor comprensión de los problemas que se estudian y sus posibles soluciones. Las conclusiones y recomendaciones que de ellos emanan han sido siempre de gran utilidad en la materia respectiva, y son una fuente de inspiración para todos los Estados, puesto que en las diversas regiones del mundo surgen problemas de características diferentes que cabe analizar en mejor forma a base de la región pertinente.

319. A juicio del Relator Especial, convendría celebrar seminarios regionales que se ocuparan como tema exclusivo de los problemas de las poblaciones indígenas en distintas regiones del mundo.

320. El Relator Especial también desea sugerir que estas actividades podrían culminar en la celebración de una conferencia mundial sobre este tema, que podría celebrarse en 1992 en un país donde haya importante

²⁹ E/CN.4/Sub.2/1982/2, párr. 8.

población indígena y que ofrezca las facilidades necesarias para la celebración de tan importante acontecimiento.

b) *Concesión de becas*

321. En virtud del programa de servicios de asesoramiento, también se conceden becas de derechos humanos a los candidatos designados por los gobiernos y seleccionados por el Secretario General de acuerdo con los procedimientos elaborados con ese propósito.

322. Un programa de becas sobre la cuestión de la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las poblaciones indígenas, el estímulo de solicitudes al respecto o el examen favorable de las solicitudes que se presenten sobre esta materia, contribuiría indudablemente a una mayor toma de conciencia y a una mejor solución de los problemas que surgen en la materia en los países de procedencia y en aquellos en que se otorga la beca, a la luz de lo que se ha logrado en los respectivos países. Sería aconsejable estimular a los gobiernos a que respaldaran las candidaturas de las personas que como becarios espontáneamente propongan las organizaciones y comunidades de esos países.

c) *Cursos de formación*

323. Como variante y combinación de los programas de becas de estudios y de los seminarios, estos cursos han consistido en el otorgamiento de becas a funcionarios gubernamentales de gran experiencia (en número de hasta 20 personas en cada uno de los cursos celebrados hasta ahora) para que se reúnan por pocas semanas (un promedio de tres hasta el presente) en la sede de un instituto especializado en la materia que es tema del curso a fin de intercambiar puntos de vista y experiencias entre ellos mismos, contando al efecto con las instalaciones y el personal de ese instituto y con las conferencias y la guía de dos o tres expertos y uno o dos funcionarios de las Naciones Unidas.

324. Las discusiones entre los participantes en esos cursos bajo la guía de esos expertos y funcionarios han sido francas y de gran significación y se han visto complementadas con visitas a instituciones locales relacionadas con el tema del curso, y un intercambio adicional con el personal de estas instituciones ha contribuido grandemente a ampliar el alcance de las discusiones del curso.

325. El Relator Especial considera muy importante que pudieran celebrarse cursos de este tipo con la participación de altos funcionarios de los departamentos administrativos dedicados a asuntos indígenas o las instituciones que en cada país correspondan a aquellos departamentos, una vez cada dos años durante los diez años siguientes para cubrir las cinco áreas geográficas que se han establecido como base para la composición de la Comisión de Derechos Humanos y de Subcomisión.

d) *Prestación de los servicios de expertos*

326. Asimismo en virtud del programa de servicios de asesoramiento en materia de derechos humanos se prevé que a solicitud de los Estados interesados el Secre-

tario General pueda proporcionarles los servicios de expertos para asistirles en la materia de derechos humanos en que aquéllos soliciten esa asistencia. Al efecto se propone que debería formularse y mantenerse al día una lista de expertos reconocidos en materia de derechos humanos y que además tengan conocimiento de las normas internacionales vigentes y propuestas en la materia, para que el Secretario General pueda ofrecer a los Estados interesados sugerencias de candidatos a base de la misma en respuesta a las solicitudes que se reciban al efecto.

e) *Programa de acción*

327. Por el escaso trabajo hecho hasta ahora a nivel mundial en pro de la eliminación de la discriminación contra las poblaciones indígenas y de la institución de medidas concretas para la protección eficaz de estos grupos vulnerables, existe hoy una verdadera y urgente necesidad de que la experiencia obtenida por algunos esté a la disposición de todos.

328. Los programas de prestación de asistencia técnica de servicios de asesoramiento en la esfera internacional llevan como finalidad fundamental la movilización de los conocimientos y de experiencia de un lugar a otro de la Tierra.

329. Por ello, y por este medio, se sugiere un programa de actividades que se debe emprender en el futuro inmediato, y precisamente para que, además de llenar una urgente necesidad, sirva de apoyo a las labores del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, de la Subcomisión y de la Comisión mediante el intercambio de información y la evaluación comparativa de los logros alcanzados en ese ámbito, obteniéndose a la vez la preparación parcial de materiales indispensables de base para el subsiguiente trabajo de las Naciones Unidas en esta materia.

330. A este respecto se desea proponer la organización de intercambios de conocimientos y experiencias, de diversos tipos:

a) Reuniones pluripersonales a las que cada uno lleve la experiencia recogida y todos tengan la oportunidad de aprender directamente de los demás mediante las discusiones de grupo como seminarios, simposios, conferencias, etc.;

b) Juntas de funcionarios de los departamentos gubernamentales respectivos de varios países de recoger nuevas experiencias;

c) La combinación de los anteriores procesos de intercambio de información y experiencia.

331. Dentro de esos programas podrían contemplarse al menos las siguientes actividades inmediatas:

a) Estímulo a la solicitud y otorgamiento de becas de ampliación de estudios a candidatos que escojan temas relacionados con la asistencia y la protección de las poblaciones indígenas;

b) Arreglos necesarios para la asequibilidad de los servicios de asesoramiento de expertos reconocidos a los países que los soliciten;

c) Organización de cursos de formación, posiblemente del tipo de los que se han celebrado en Fuchu, Tokio (Japón), San José (Costa Rica) y Canberra (Australia) desde 1972 en virtud de la resolución 17 (XXIII) de la

Comisión de Derechos Humanos, de 22 de marzo de 1967, que pide al Secretario General que estudie la posibilidad de organizar esos cursos a partir de 1969;

d) Celebración de seminarios o ciclos de seminarios regionales y seminarios mundiales sobre temas importantes de los previstos en el esquema para la reunión de datos, los capítulos respectivos del estudio, las áreas de interés identificadas por el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas y las que determinen los órganos y autoridades competentes de las Naciones Unidas;

e) Celebración oportuna de una conferencia mundial de protección de poblaciones indígenas, con asistencia de representantes de todos los países que las tengan.

332. Concretamente podrían financiarse estos proyectos con fondos asignados respectivamente a los servicios de asesoramiento en materia de derechos humanos, a otros aspectos de la asistencia técnica de las Naciones Unidas y a la asistencia técnica que prestan el PNUD, el UNICEF, así como los organismos especializados, principalmente la FAO, la OIT, la OMS y la UNESCO.

333. Para el período comprendido entre 1984 y 1993 se propondría al Centro de Derechos Humanos que trate de organizar estos tres tipos de actividades bajo los servicios de asesoramiento en materia de derechos humanos: seminarios regionales o simposios sobre temas pertinentes al estudio, que se podrían determinar más adelante; cursos regionales de formación para los funcionarios pertinentes, pudiendo celebrarse el primero en 1985 con posible sede en México u otro país del hemisferio occidental y bajo los auspicios del Instituto Indigenista Interamericano como institución técnica en la materia; en 1992, una conferencia mundial que reúna a las personas que en los diversos países de las diferentes regiones del mundo y en la esfera internacional se ocupan de asuntos indígenas sobre un tema que, asimismo, podrá determinarse después por el Centro de Derechos Humanos y que podría ser «Presencia y contribuciones históricas de las poblaciones indígenas del mundo».

334. El Relator Especial desea sugerir a la Subcomisión que ésta quizá se incline a recomendar a los órganos de que depende la organización formal de un decenio de acción para propiciar el respeto y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las poblaciones indígenas desde 1984 ó 1985, en forma similar al que se ha organizado para el Decenio de la lucha contra el racismo y la discriminación racial.

C.—Los organismos especializados

1. LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

335. El Convenio 107 no ha mostrado gran eficacia para la efectiva protección y el desarrollo de los derechos humanos y libertades fundamentales de las poblaciones indígenas en los países que son Estados parte en ese instrumento internacional, ya que hoy, más de veinticinco años después de su adopción, existe poca diferencia (y no siempre en favor de los Estados partes en ese Convenio) entre los países que están y los que no están obligados al cumplimiento del Convenio.

336. Se debería apoyar a la OIT en sus esfuerzos por realizar una revisión del Convenio 107 y la Recomen-

ción 104, ambas de 1957, a fin de tener en cuenta las determinaciones y demandas de las poblaciones indígenas, sin perjuicio de trabajar, si así lo deciden los órganos competentes de las Naciones Unidas, hacia la adopción de una convención de las Naciones Unidas sobre poblaciones indígenas, según se ha expresado ya.

337. Se necesitan disposiciones sustantivas más idóneas y precisas y normas de procedimiento más prácticas y eficaces. En el aspecto sustantivo en particular, ha de ponerse énfasis en el etnodesarrollo y la autonomía o autodeterminación en vez de en la «integración y protección». También en cuanto a las normas de ejecución es menester desarrollar métodos más eficaces, incluyendo modalidades de inspección y de supervisión del cumplimiento en la práctica de las disposiciones pertinentes, en vez de concebirlas como suplemento de los informes periódicos y su examen y consideración por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. En todo caso, quizá debería prestarse más cuidadosa atención a los resultados de la acción emprendida en el cumplimiento efectivo de las normas pertinentes.

338. La OIT debería quizá concentrar sus esfuerzos en materias en que es especialmente competente, o sea, la ocupación, el trabajo y el empleo, así como la formación profesional y preparación vocacional pertinentes. A pesar de la existencia del Convenio 107 y la Recomendación 104, no se ha desarrollado hasta ahora una política específica de la OIT en esas materias que sea coherente y puesta a prueba en su aplicación práctica en los diversos países que la acepten.

339. Se sugiere, pues, la posibilidad y la conveniencia de que, aprovechando la competencia específica de ese organismo especializado, se desarrolle por los órganos competentes y medios establecidos para ello una política de ocupación, trabajo, empleo, formación profesional y fomento y protección de las artesanías en relación con las poblaciones indígenas.

340. En materia de ocupación deberán incluirse en especial las ocupaciones tradicionales indígenas, características de los diversos tipos de población (cazadores, recogedores, pastoralistas, agricultores, y combinaciones de los anteriores); y en materia de empleo las formas de trabajo y empleo a que se dediquen los indígenas incorporados a la economía de mercado en las zonas rurales y urbanas de los países pertinentes. En esa política se deberá necesariamente prestar la atención indispensable a las condiciones en que se desarrollan esas ocupaciones, ese trabajo, ese empleo y esa formación profesional, y a las normas y políticas que hayan de adoptarse para llevarlos a un plano de respeto y eficacia a través de métodos de ejecución en los diversos países miembros de la OIT y no sólo en los países obligados por el Convenio 107 y la Recomendación 104 tal como quedan reformados.

341. Debería pedirse a la OIT cooperar en los esfuerzos para estudiar los fenómenos de servidumbre por deudas, servidumbre de la gleba o la entrega de niños para la explotación de su persona o su trabajo, etc. Estos estudios los deberán emprender conjunta o separadamente el Grupo de Trabajo sobre la Esclavitud y el Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas, a fin de hacer propuestas coherentes a la Subcomisión y la Comisión de Derechos Humanos acerca de estas mate-

rias buscando la eliminación de esas prácticas inaceptables de explotación del prójimo.

2. LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA

342. El estudio muestra que sería preciso solucionar muchos problemas para poder aplicar plenamente en todos los países el derecho de las poblaciones indígenas a preservar su cultura, desarrollarla y transmitirla a las generaciones futuras. También surgen muchos problemas en materia de educación, tecnología e información. La UNESCO, que se ha mostrado siempre muy activa en la iniciación de programas relacionados con el derecho a la cultura, ha incluido recientemente en sus planes de acción los problemas concretos que enfrentan los grupos étnicos. En consecuencia, la Subcomisión tal vez considere oportuno recomendar a los órganos competentes de las Naciones Unidas que alienten a la UNESCO para que prosiga el estudio del etnocidio y el etnodesarrollo y amplíe sus enfoques, a fin de incluir también aspectos de los problemas culturales y educativos de los grupos étnicos, con particular énfasis en los problemas de las poblaciones indígenas.

343. El Relator Especial desea dejar constancia de que en su opinión así debería hacerse.

344. Se apoya con entusiasmo el programa de la UNESCO sobre el etnocidio y el etnodesarrollo como aspectos negativo y positivo, respectivamente, en la toma de conciencia acerca de la debida protección a la identidad y la integridad de los grupos étnicos en diversas partes del mundo y de las poblaciones indígenas en ellas, como grupos étnicos que son, pero también dándoles atención como comunidades, pueblos y naciones que también son.

345. Se desea expresar la esperanza de que ese importante ciclo de actividades regionales prosiga y se complete con una reunión final con la participación de todos los que han tomado parte en los ejercicios regionales, a fin de determinar los aspectos comunes y generales a todas las regiones del mundo que presentan estos problemas.

346. En opinión del Relator Especial, en cuestiones de educación, cultura, ciencia, y tecnología indígenas, debería siempre solicitarse la opinión, la colaboración y la activa intervención de la UNESCO como organismo especializado de las Naciones Unidas en esas materias, en toda oportunidad en que se discutan aspectos de estas cuestiones. Debe involucrarse a la UNESCO en toda actividad relativa a los medios de información y a las formas de diseminación de datos en relación con los problemas de las poblaciones indígenas.

3. LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD

347. Debería solicitarse formalmente a la OMS su continuación con renovados bríos de los estudios de la medicina y farmacología indígenas que iniciaron y desarrollaron con tanta capacidad el Dr. R. H. Bannerman y sus colaboradores en ese organismo especializado, y la aplicación de los datos y conocimientos adquiridos en el mejoramiento de la prestación de servicios básicos de salud a todos los sectores de la población de los países de todas partes del mundo.

348. Debe procederse siempre en estrecha colaboración con las dependencias competentes de la OMS al tratarse de asuntos de medicina, farmacología y prestación de servicios de salud y servicios sociales conexos.

4. LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN

349. Debería actuarse siempre en consulta con la FAO en materia de atribución de tierras y de reforma agraria que afecten a las poblaciones indígenas de los diversos países.

350. Se sugiere la conveniencia de proporcionar a la FAO la información disponible acerca de las necesidades especiales de las poblaciones indígenas en materia de tierra y sus recursos y la protección de las mismas, así como en la dotación de tierras y el respeto debido a las tierras indígenas en todo proceso de reforma agraria. Se sugiere pedir a la FAO que estudie la mejor forma de establecer qué pertenece a los indígenas, antes de iniciarse cualquier proceso de reforma agraria y tener siempre en cuenta sus necesidades de tierra al formular políticas agrarias y realizar las reformas necesarias en los diferentes países.

351. Sería útil hacer un estudio a fondo del régimen protector de inalienabilidad e inembargabilidad con que se intenta proteger la tendencia efectiva de la tierra por las poblaciones indígenas, analizando en particular las ventajas y desventajas que este régimen represente, no sólo en sus aspectos teóricos, sino también, preferentemente, en su aplicación y funcionamiento prácticos en las sociedades contemporáneas. Debe solicitarse a la FAO que, en caso de que las conclusiones sean negativas, proponga otros procedimientos y regímenes que sean más efectivos para esa necesaria protección contra sectores más fuertes económica, social y políticamente en el seno de la sociedad en su conjunto.

352. En particular deben estudiarse las alternativas existentes en materia de financiación sin que se tome la tierra como garantía del pago, ya que el pago de préstamos puede asegurarse a base de otros criterios pertinentes que podrían ser, por ejemplo, la honradez y laboriosidad de las poblaciones indígenas y su permanencia en las tierras ancestrales que ocupan y de las cuales no migrarán a menos que fenómenos naturales o presiones extrañas a ellas lo hagan indispensable.

D.—La Organización de los Estados Americanos

353. Debe mejorarse el sistema de información recíproca y participación en las sesiones entre órganos y organismos de las Naciones Unidas y los correspondientes de la OEA. Debe haber estrecha coordinación entre la Comisión de Derechos Humanos y la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y entre el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas y el Instituto Indigenista Interamericano en lo que se refiere a las poblaciones indígenas.

354. Además de la nota que en cumplimiento de la resolución 1982/34 del Consejo Económico y Social ha de enviarse al Secretario General de la OEA, se debería invitar formal y explícitamente cada año al Instituto In-

digenista Interamericano a que se haga representar en las sesiones del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas y a que se mantenga constantemente en contacto con los miembros del Grupo de Trabajo en materias de acción para beneficio de las poblaciones indígenas de las Américas. Debe hacerse lo propio con otros institutos similares que existan en otras partes del mundo.

E.—Las organizaciones no gubernamentales

355. En materia de derechos y libertades de las poblaciones indígenas se debe actuar siempre en estrecha relación y consulta y con la más amplia colaboración de las organizaciones no gubernamentales, en particular las constituidas por poblaciones indígenas.

356. Se comprueba con beneplácito el reconocimiento de estatuto consultivo a tres organizaciones indígenas más, con las que, por ahora, son seis las organizaciones con ese estatuto, a saber: el Consejo Internacional de Tratados Indios, el Consejo Mundial de Pueblos Indígenas, el Centro de Recursos Jurídicos para los Indios, el Consejo Indio de Sudamérica, la Conferencia Inuit Circumpolar y el Consejo de los Cuatro Vientos. Se tiene la esperanza de que las otras organizaciones indígenas que están solicitando reconocimiento como entidades consultivas tengan éxito en sus solicitudes.

357. Se debe apoyar la obtención del estatuto consultivo por toda organización indígena que llene los requisitos del caso y venga a dar representación a grupos indígenas no representados ya ante las Naciones Unidas.

358. Se sugiere el establecimiento de una lista de organizaciones especialmente interesadas en la cuestión indígena para mantenerse en contacto lo más plenamente posible con ellas en lo que se refiere a las materias de la especial atribución del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas.

359. Se sugiere que, de acuerdo con las directrices establecidas en su primer período de sesiones por el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas acerca de la recepción de documentación de organizaciones indígenas que no gocen del estatuto consultivo como organismo no gubernamental por el Consejo Económico y Social³⁰ se establezca, se mantenga al día y se revise periódicamente una lista de tales organizaciones aceptadas por el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas para los efectos de presentarle información y documentos que considerará éste en el curso de sus sesiones.

360. Se debe actuar en la esfera de los derechos y libertades de las poblaciones indígenas en la más estrecha colaboración con toda institución especializada en esa materia.

361. Se recomienda que, en los diez años comprendidos entre 1984 y 1993, se celebren varias conferencias internacionales de las organizaciones no gubernamentales sobre temas de importancia para las poblaciones indígenas del mundo con numerosa participación de representantes de esas poblaciones. Con ello se ayudaría a enfocar los problemas y las posibles soluciones en estas materias, orientando así la atención de la comunidad

³⁰ E/CN.4/Sub.2/1982/33, párr. 23, inciso ii).

internacional hacia los problemas más importantes o más urgentes y las medidas que puedan tomar tanto las Naciones Unidas como la OEA y las otras organizaciones intergubernamentales de carácter regional, así como sus organismos especializados respectivamente correspondientes.

F.— Ideas para la definición de las poblaciones indígenas desde el punto de vista internacional

362. En el informe preliminar en relación con el estudio³¹ se anunciaban las cuatro etapas del trabajo que debía cumplirse en relación con el tema de la definición de las poblaciones indígenas. Las tres primeras de estas etapas del trabajo se han cumplido ya. La primera, o sea la formulación de un criterio guía o definición de trabajo, se acometió en el propio documento que contenía el informe preliminar arriba mencionado. La segunda, o sea la determinación de las definiciones adoptadas en cada uno de los treinta y siete países que cubre el estudio, quedó atendida al incluirse en los resúmenes relativos a todos los países indicados³² las diferentes formulaciones pertinentes, según las indicaba la información disponible. La tercera, o sea el examen comparado de todas esas definiciones, quedó realizada en el *capítulo V*. Cumple ahora emprender la cuarta etapa, o sea la de formular, en la medida de lo posible, la definición de las poblaciones indígenas desde el punto de vista internacional.

363. Esta es, desde luego, una materia sumamente complicada, difícil y delicada.

364. En la «definición de trabajo» se reunieron los cuatro elementos que se han considerado básicos a estos efectos³³. El *capítulo V* contiene los elementos objetivos y subjetivos que se han discernido en las definiciones adoptadas en los diferentes países que cubre el estudio.

365. El Relator Especial ha estado tentado a no exponer nada más, juzgando que ya ha presentado todos los elementos que tuvo a su disposición sobre este tema particular. Sin embargo, como, según se ha expresado antes, en el informe preliminar se previó una cuarta etapa en el proceso de la definición dentro del estudio, el Relator Especial estima que debe cumplir con entregar a la Subcomisión y a su Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas una formulación meramente provisional.

366. Al ofrecer los párrafos que siguen no se ha hecho sino presentar conceptos y criterios indicativos que puedan colocarse sobre la mesa de trabajo como intentos meramente preliminares y provisionales, sobre la base de los criterios que se estiman válidos para el efecto. Usándolos de punto de partida se los podrá entonces criticar y modificar al orientarse a la formulación de proyectos más acabados de definición de las poblaciones indígenas.

³¹ E/CN.4/Sub.2/L.566, párr. 19. Véase también *capítulo V*, párrs. 1 a 3.

³² Véase la lista de esos países que aparece en el documento E/CN.4/Sub.2/476, párr. 9 y cuadro descriptivo correspondiente.

³³ Véase E/CN.4/Sub.2/L.566, párrs. 24 a 45.

367. Estas líneas no llevan otra pretensión, entonces, que la de estimular el pensamiento y el análisis que conducirán a la formulación de definiciones como propuestas más formales. Estas, a su vez, habrán de llevar finalmente a una definición de las poblaciones indígenas que sea aceptable en todas partes desde el punto de vista internacional. Esto podrá y deberá servir de guía en los trabajos sobre esta materia cuando se entre a adoptar las normas concretas que han de determinar los derechos específicos y las libertades indispensables de las poblaciones indígenas, ya que entonces será imprescindible saber de qué grupos de población se habla en la acción que se emprenda para hacer respetar esas normas a través de las medidas de ejecución que correspondan.

368. Cabe empezar por expresar algunas ideas básicas que han de proporcionar el marco intelectual dentro del cual se debe producir este esfuerzo. Al respecto ha de indicarse que esta ha de ser un área privativa para las comunidades indígenas mismas. Fundamentalmente, ha de afirmarse que los pueblos indígenas deben ser reconocidos de acuerdo con su propia percepción y concepción de sí mismos, en relación con otros grupos, en vez de pretender definirlos con arreglo a la percepción de otros a través de valores de sociedades foráneas o los de los sectores predominantes en ellas.

369. El derecho de definir qué y quién es indígena debe reconocerse a los pueblos indígenas mismos.

370. Esta facultad, obviamente, incluye la correlativa de definir o determinar qué o quién no es indígena.

371. Ningún Estado deberá tomar, mediante legislación, reglamentos o por otras vías, medidas que interfieran con la facultad de las naciones o grupos indígenas para determinar quiénes son sus propios miembros.

372. En todo caso, deben rechazarse las definiciones artificiales, antojadizas o de manipulación.

373. Buscando la circunstancia que ha producido el surgimiento de la noción de poblaciones indígenas ha de afirmarse que la posición especial de las poblaciones indígenas dentro de la sociedad de naciones-Estados que hoy existe procede de sus derechos históricos a sus tierras y de su derecho a ser diferentes y a ser considerados como tales.

374. Muchas de sus tierras les han sido arrebatadas y las que les quedan están sometidas a constante intrusión. Su cultura y sus instituciones y sistemas sociales y jurídicos han estado constantemente siendo objeto de ataques a todos los niveles, a través de los medios de información, de las leyes y de los sistemas públicos de educación. Nada más natural, pues, que haya habido por su parte una resistencia a ulteriores pérdidas de tierras y un rechazo de la deformación o la negación de su historia y de su cultura, así como una reacción defensiva y ofensiva contra las constantes agresiones lingüísticas y culturales y contra los ataques en lo tocante a su estilo de vida, su integridad social y cultural y su misma existencia física. Tienen derecho a seguir existiendo, a defender sus tierras, a mantener y transmitir su cultura, su idioma, sus instituciones y sistemas sociales y jurídicos y su estilo de vida, que han sido ilegal y abusivamente atacados.

375. Es en el contexto de estas situaciones y de estos derechos donde debe plantearse la cuestión de la defini-

ción. Los especialistas de las ciencias sociales han llegado a la conclusión de que los grupos étnicos sólo pueden caracterizarse por las distinciones que ellos mismos perciben entre ellos y otros grupos con los que tienen que mantener relaciones. Existen como tales grupos étnicos en tanto en cuanto se consideren diferentes de esos otros grupos. Los grupos étnicos determinan sus normas sobre pertenencia al grupo, previendo la inclusión o la exclusión de las personas a las que pueden aceptar o rechazar como miembros, o las que van a adoptar o a excluir del grupo, o las que pueden o no representarlos. Desde un punto de vista individual, la pertenencia a esos grupos depende de dos factores principales: la autoidentificación como miembros del grupo (conciencia de grupo) y el reconcomiento por el grupo de que esos individuos pertenecen a él (aceptación por el grupo). Por eso el grupo puede, con arreglo a sus propias normas sobre pertenencia a él, e inclusión o exclusión de individuos, aceptar o rechazar a personas como miembros, o adoptar o excluir a otras. Puede también mantener sin cambios esas normas, o modificarlas como desee, sin injerencias exteriores.

376. Es evidente que los pueblos indígenas se consideran diferentes de los otros grupos que forman la sociedad de los actuales Estados-naciones en los que ahora se encuentran incluidos. Se consideran sucesores históricos de los pueblos y las naciones que existían en sus territorios antes de la llegada de los invasores de éstos, que acabaron por prevalecer sobre ellos y por imponerles formas de sujeción colonial o de otro tipo, y cuyos sucesores históricos forman ahora los sectores predominantes de la sociedad. Es también abundantemente claro que los pueblos indígenas se consideran diferentes de esos otros pueblos y reclaman su derecho a ser considerados diferentes por otros sectores de la sociedad y por la comunidad internacional.

377. Los pueblos indígenas desean conservar los territorios que les quedan y recuperar los que ilegalmente se les han arrebatado, a fin de disponer de una base territorial adecuada para su existencia como pueblos diferentes. Quieren también que en esas naciones-Estados se respeten y se reconozcan su cultura, su idioma y sus instituciones sociales y jurídicas, que ellos consideran esenciales para su organización y existencia. Y desean mantener, desarrollar y transmitir a futuras generaciones esos territorios, esas instituciones y sistemas sociales y legales, esa cultura y ese idioma.

378. Las poblaciones indígenas pueden, por lo tanto, definirse como sigue a efectos de las medidas internacionales que puedan adoptarse y afectar a su futura existencia.

379. 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.

380. Esa continuidad histórica puede consistir en la continuación, durante un período prolongado que llegue hasta el presente, de uno o más de los siguientes factores:

a) Ocupación de las tierras ancestrales o al menos de parte de ellas;

b) Ascendencia común con los ocupantes originales de esas tierras;

c) Cultura en general, o en ciertas manifestaciones específicas (tales como religión, vida bajo un sistema tribal, pertenencia a una comunidad indígena, trajes, medios de vida, estilo de vida, etc.);

d) Idioma (ya se utilice como lengua única, como lengua materna, como medio habitual de comunicación en el hogar o en la familia, o como lengua principal, preferida, habitual, general o normal);

e) Residencia en ciertas partes del país o en ciertas regiones del mundo;

f) Otros factores pertinentes.

381. Desde el punto de vista individual, se entiende por persona indígena toda persona que pertenece a esas poblaciones indígenas por autoidentificación como tal indígena (conciencia de grupo) y es reconocida y aceptada por esas poblaciones como uno de sus miembros (aceptación por el grupo).

382. Eso preserva para esas comunidades el derecho y el poder soberano de decidir quién pertenece a ellas, sin injerencia exterior.

G.—Composición de la población

383. Al hacer cálculos estadísticos de cualquier tipo sobre las poblaciones indígenas cabe recordar que el uso de criterios y definiciones ajenos a esas poblaciones no da un cuadro verdadero de la importancia numérica de las mismas.

384. En estimaciones y censos de las poblaciones indígenas ha de tomarse en cuenta que, además de ser un derecho que debe corresponder enteramente a esas poblaciones el de determinar quiénes son y quiénes no son miembros de sus comunidades, este es el medio más eficaz de establecer cuántas personas son indígenas dentro de la población del país.

385. Se recomienda compilar estadísticas serias y rigurosas de las poblaciones indígenas tomando siempre en cuenta, hasta donde esto sea posible, los criterios subjetivos de autoidentificación y aceptación como se los ha descrito en el *capítulo V*.

H.—Principios básicos y eliminación de la discriminación

1. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

386. El Relator Especial sugiere que la Subcomisión quizá desee recomendar la ratificación³⁴ y la estricta

aplicación de los distintos instrumentos internacionales sobre derechos humanos (llamamiento explícitamente dirigido a todos los gobiernos que todavía no lo hayan hecho).

387. Entre esos instrumentos cabe citar los siguientes:

a) Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, de 9 de diciembre de 1948³⁵, que entró en vigor el 12 de enero de 1951;

b) Convención sobre la Esclavitud, de 25 de septiembre de 1926, enmendada por el Protocolo de 7 de diciembre de 1953³⁶. La Convención enmendada entró en vigor el 7 de julio de 1955;

c) Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud, de 7 de septiembre de 1956³⁷, que entró en vigor el 30 de abril de 1957;

d) Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, de 21 de diciembre de 1965³⁸, que entró en vigor el 4 de enero de 1969;

e) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 16 de diciembre de 1966³⁹, que entró en vigor el 23 de marzo de 1976;

f) Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 16 de diciembre de 1966⁴⁰, que entró en vigor el 3 de enero de 1976;

g) Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza, de 14 de diciembre de 1960⁴¹, que entró en vigor el 22 de mayo de 1962;

h) Convención Americana sobre Derechos Humanos, de 22 de noviembre de 1969⁴², que entró en vigor el 18 de julio de 1978.

2. ESTUDIO DE LOS TRATADOS CELEBRADOS CON LAS NACIONES INDÍGENAS

388. En el curso de la preparación del presente estudio se ha hecho evidente la importancia vital que para ciertos pueblos y naciones indígenas de diversos países y regiones del mundo tienen los tratados que estas naciones y pueblos celebraron con los Estados-naciones hoy existentes o con los países que en la época del caso ejercían poderes de administradores coloniales.

389. Se necesita hacer un estudio profundo y cuidadoso acerca de los aspectos referentes a las disposiciones que figuran en esos tratados y convenios, a la vigencia formal de las mismas en la actualidad, a la observancia o falta de observancia efectiva de esas mismas disposiciones y a las consecuencias que todo esto tiene para los pueblos y naciones indígenas pertinentes.

³⁵ *Derechos humanos—Recopilación de instrumentos internacionales* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.78.XIV.2), pág. 47.

³⁶ *Ibid.*, págs. 52 y 54.

³⁷ *Ibid.*, pág. 55.

³⁸ *Ibid.*, pág. 26.

³⁹ *Ibid.*, pág. 8.

⁴⁰ *Ibid.*, pág. 3.

⁴¹ *Ibid.*, pág. 36.

⁴² OEA, *Convención Americana sobre Derechos Humanos, «Pacto de San José de Costa Rica»*, Serie sobre Tratados, N.º 36, Washington (D.C.), 1970.

³⁴ El vocablo «ratificación» se usa para indicar un acto que obliga al Estado a cumplir las disposiciones del instrumento pertinente, sea éste un acto de ratificación propiamente dicho, o de «accesión», «notificación de sucesión», «aceptación» o «firma definitiva», según el caso.

390. Al respecto ha de contarse necesariamente con la intervención y los puntos de vista de todas las partes directamente interesadas en estos tratados y para ello se necesita tomar en cuenta gran volumen de documentación. Por ello el Relator Especial estimó que ese trabajo no podía realizarse adecuadamente dentro del marco del presente estudio.

391. Se estima, en consecuencia, que sólo mediante un estudio enjundioso dedicado exclusivamente a esta materia se podrá, con la necesaria precisión, determinar cuál sea la condición que guardan esos acuerdos internacionales en la actualidad.

392. Se sugiere la conveniencia de que, a la luz de los principios y normas vigentes en esta materia, se realice un estudio sobre estos aspectos con el detenimiento y la atención que estas delicadas materias exigen, debiendo procederse a la documentación pertinente y a recabar opiniones y datos de las diversas fuentes interesadas, primordialmente de los Estados y de las naciones y pueblos indígenas que firmaron y ratificaron esos tratados.

3. CONDICIÓN JURÍDICA FUNDAMENTAL Y DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES: ALGUNAS CONSIDERACIONES GENERALES

393. Se considera justificado el régimen de protección especial consistente en restricciones a los actos de disposición de la tierra indígena, siempre que sea para asegurar que no se prive abusivamente de su tierra a las comunidades indígenas.

394. No se estima idóneo, por el contrario, imponer restricciones generales a los indígenas en la administración de sus bienes y su transmisión *mortis causa* basándose en un deseo de proteger la conservación de éstos por aquéllos. Tampoco se estima aconsejable la imposición de una *capitis diminutio* afectando en forma más drástica el pleno goce y ejercicio de los derechos y obligaciones civiles y políticos mientras no sepan expresarse en el idioma oficial, no sepan leer y escribir en ese idioma y no estén integrados en la sociedad nacional.

395. Sin pretender dictar políticas a ningún Estado soberano, se recomienda revisar cuidadosamente estas disposiciones y mantenerlas constantemente en revisión a fin de determinar si se estima procedente conservarlas o cambiarlas por otras que vayan siendo más adecuadas a los tiempos en que vivimos y a las cambiantes circunstancias del mundo actual.

396. Se recomienda estudiar cuidadosamente si conviene o no incorporar disposiciones básicas acerca de las poblaciones indígenas en las constituciones y, en su caso, qué tipo de disposiciones serían éstas. Al efecto ha de tenerse en cuenta que, al tiempo que gozarán del estatuto especial que favorece a las normas fundamentales de la constitución a través de acciones y recursos de protección especial, estas normas quedarán afectadas por la relativa rigidez de las disposiciones constitucionales y será mucho más difícil modificarlas.

4. ALGUNOS ELEMENTOS QUE PODRÍAN CONSIDERARSE AL FORMULAR PRINCIPIOS BÁSICOS

397. Se sugiere la conveniencia de que, al revisar las políticas y los programas de acción, así como las dispo-

siciones legislativas y administrativas del caso, los gobiernos tengan debidamente en cuenta los principios enunciados en las diversas resoluciones, decisiones, recomendaciones y declaraciones finales de las conferencias internacionales en las que han participado los representantes de las poblaciones indígenas y que han sido recogidas en el *capítulo IV* y sus anexos. Esos textos contienen aspectos fundamentales de la posición de las poblaciones indígenas en relación con las importantes materias allí tratadas.

398. Asimismo se sugiere tomar debida cuenta de la Declaración de San José, contenida en el *capítulo II*, anexo IV y los debates y conclusiones del Seminario de las Naciones Unidas sobre los recursos y otras formas de protección de que disponen las víctimas de la discriminación racial y actividades que han de emprenderse a nivel nacional y regional⁴¹.

I.—Política fundamental

399. El Relator Especial es plenamente consciente de que cada país determinará sus políticas étnicas, culturales, lingüísticas y religiosas en función de sus realidades y otros criterios guías que estime pertinentes para la determinación de esas políticas. Las sugerencias que se hacen a este respecto sostienen ideas que se desprenden de las alternativas existentes y de las preferencias que parecen imponer las necesidades de las poblaciones indígenas y las ideas prevalecientes en este momento en el mundo. No se pretende dictar políticas a ningún Estado soberano. Se estima procedente, sin embargo, hacer las siguientes sugerencias.

400. Los Estados deberían buscar y orientar sus políticas hacia las poblaciones indígenas en el sentido de respetar su deseo de ser consideradas como diferentes y la identidad étnica explícitamente definida por esas poblaciones. En la opinión del Relator Especial esto debería hacerse dentro de un ambiente de pluralismo sociocultural y político que permita a esas poblaciones el necesario grado de autonomía, de autodeterminación y de autogestión que correspondan a las ideas del etno-desarrollo expuesto en los *capítulos IX* y *XV*.

401. La unidad que preocupa legítimamente a numerosos Estados, sobre todo los de más reciente independencia, puede lograrse más cabalmente y a niveles más profundos a través de una auténtica diversidad respetuosa de las diferencias entre los grupos existentes que reivindican una realidad diferenciada dentro de la sociedad global. La anhelada unidad será más lograda si se basa sobre la diversidad que si busca sustentarse sobre una uniformidad que no corresponde a los sentimientos profundos de los pobladores. En esa diversidad cada grupo participaría más plenamente, pues lo haría a base de sus propias concepciones, valores y patrones y no pretendiendo hacerlo a través de vías de expresión que le son extrañas.

402. La diversidad en sí no es contraria a la unidad. Tampoco la uniformidad en sí produce necesariamente la deseada unidad. Puede, en efecto, haber debilidad y hostilidad en la uniformidad producida artificialmente

⁴¹ ST/HR/SER.A/11.

y, por el contrario, fortaleza en la diversidad coordinada dentro de un todo armónico, aunque polifacético, a base del respeto a la especificidad de cada uno de los componentes.

403. Pluralismo, autogestión, autogobierno, autonomía y autodeterminación dentro de una política de etnodesarrollo como la define la Declaración de San José parece ser la fórmula que reclaman los tiempos en que vivimos actualmente y que haría justicia a las aspiraciones y deseos de las poblaciones indígenas que han estado sometidas a interferencias e imposiciones de todo tipo por tanto tiempo. Se tiene la convicción de que siguiendo esos lineamientos no se estaría fomentando diferenciaciones artificiales ni separatismos donde estos sentimientos no existen sino meramente reconociendo la realidad multiforme de las sociedades de los Estados en que viven poblaciones indígenas. Es indispensable no obstaculizar la recuperación plena por ellos de la conciencia histórica de su propia existencia como tales y tomar las riendas de su destino según sus propias aspiraciones y tradiciones. Hacer otra cosa es prologar la sujeción y la opresión de grupos y culturas que pueden hacer grandes contribuciones a la humanidad hoy, nuevamente como en el pasado. Debe dárseles esa oportunidad, como a todo otro pueblo del planeta, si se quiere evitar fricciones y conflictos que emanarían de la incompreensión y la injusticia.

J.—Arreglos administrativos

404. Los países en que viven poblaciones indígenas deben revisar periódicamente los arreglos administrativos que hayan hecho para la formulación y el cumplimiento de la política hacia esas poblaciones, tomando especialmente en cuenta la evolución de las necesidades a este respecto, los puntos de vista de las poblaciones pertinentes y los enfoques administrativos que hayan tenido éxito en países en los que prevalezcan circunstancias similares.

405. Los gobiernos que aún no lo hayan hecho deberían considerar el establecimiento de instituciones, mecanismos y procedimientos administrativos especializados, ya que las entidades con mandato concreto y bien delimitado están en mejores condiciones para dar atención adecuada a la solución de los delicados y complejos problemas que confrontan las poblaciones indígenas hoy en los países en que viven.

406. Los gobiernos que han dividido la responsabilidad de los asuntos indígenas entre varios ministerios, departamentos o instituciones deberían considerar la conveniencia de crear un organismo especial que coordine esos esfuerzos. Se debe también examinar la posibilidad de facultar a ese o a otro organismo para coordinar y armonizar los programas privados con la política gubernamental.

407. Los gobiernos con sistemas parlamentarios deberían procurar la formación de comités y subcomités legislativos especializados en asuntos indígenas con miras a dar más cuidadoso estudio y consideración específica a la legislación en esta materia.

408. Los gobiernos deben estudiar la institución de órganos consultivos o de asesoría, sean éstos generales o

especializados y a nivel nacional o local, para aprovechar los conocimientos especializados de los expertos no gubernamentales, en particular para propiciar la participación de representantes auténticos de las poblaciones indígenas; se promovería así la participación de esas poblaciones en la formulación y el cumplimiento de la política y los programas oficiales, inspirándose en sus puntos de vista al revisarlos y modificarlos.

409. La selección y la inamovilidad en sus puestos del personal que trabaja en las dependencias que se ocupan de los asuntos indígenas deberían regirse por las normas generales aplicables al servicio civil o carrera administrativa, pero se deben adoptar medidas especiales para obtener los servicios de personas especialmente calificadas, y en particular de indígenas, para ocupar esos puestos, reservándoseles al menos algunos de los puestos de importancia y decisión. Los programas de formación en el conocimiento y la comprensión de los problemas de las poblaciones indígenas y su posible solución, sea que esta formación se aplique antes de ocupar el cargo o mientras se lo ocupe, deben considerarse como medidas esenciales suplementarias para la efectiva preparación y utilización del personal y los recursos disponibles.

410. Se deben hacer esfuerzos especiales para garantizar fondos adecuados a las instituciones y a los programas administrativos que se ocupen de los asuntos indígenas en todo momento. Se debería prever la posibilidad de establecer fondos en fideicomiso para proporcionar la estabilidad requerida a ciertas disposiciones presupuestarias y suplementar las asignaciones regulares en determinadas áreas críticas. Las entidades o empresas que de por sí produzcan ingresos deben ser sometidas a revisiones anuales por cuerpos mixtos (gubernamentales y no gubernamentales, indígenas y no indígenas) de consulta o de asesoría, a fin de asegurar que el cumplimiento de los objetivos propuestos para los ingresos no entren en conflicto con la política general, de manera que esa política constituya un cuerpo compacto y significativo de principios rectores que estén al servicio de los intereses de las poblaciones indígenas, según conciben ellas mismas esos intereses.

411. Los gobiernos deben estudiar la manera de fomentar y alentar a las organizaciones no gubernamentales, en particular las constituidas por indígenas, a través de los medios normativos y la asistencia financiera que sea necesaria y propiciar la participación de éstas en cuerpos y procedimientos de consulta y de asesoría.

412. Los gobiernos deben reconocer la pertinencia y la especial competencia de las comunidades y organizaciones indígenas en esta materia e incorporarlas en forma creciente a las entidades y procesos de formulación y aplicación práctica de la política y los programas pertinentes en relación con las poblaciones indígenas como aspectos indispensables. La necesaria participación de esas comunidades y organizaciones en procesos consultivos y de asesoría debe reconocerse explícitamente y debe hacerse lo posible cada vez más en la vida diaria en materia de asuntos indígenas.

K.—Áreas especiales de acción

1. SALUD

413. Dada la situación actual en lo que se refiere a la salud de las poblaciones indígenas y tomando en consideración el medio sociocultural particular de los distintos grupos, será necesario adoptar medidas especiales para lograr que los servicios de salud y otros servicios sociales sean más accesibles a las poblaciones indígenas y respondan mejor a sus necesidades.

414. Los gobiernos deberían hacer todo lo posible para que los servicios de salud y otros servicios sean más fácilmente accesibles a las poblaciones indígenas. Deberían crearse servicios de salud suficientes en las zonas en que residen los indígenas. Deberían desarrollarse los medios modernos de comunicación para responder a las necesidades sanitarias de las zonas aisladas. Cuando no existan servicios públicos pueden ser necesarias diversas formas de subvenciones que hagan accesible la asistencia sanitaria privada.

415. Han de tomarse, en consulta con las poblaciones indígenas, las medidas necesarias para el fomento del desarrollo de medidas sanitarias efectivas entre las poblaciones indígenas, enfocando esta acción a través de la combinación de las prácticas médicas tradicionales indígenas con las de la medicina moderna y a través de la cooperación entre los médicos tradicionales y los científicos en relación constante, a fin de proporcionar a esas poblaciones en la forma más completa y adecuada posible los servicios primarios de salud.

416. Otras medidas pertinentes serían, a juicio del Relator Especial:

a) La preparación, el nuevo adiestramiento y la formación suplementaria de personas indígenas como personal médico, paramédico, enfermeros y auxiliares médicos, dentro de programas integrados que se formulen, desarrollen y apliquen en activa consulta y cooperación con las comunidades o grupos indígenas interesados;

b) La disponibilidad y mejoramiento de los servicios de salud y servicios médicos de carácter preventivo, curativo y rehabilitativo, así como de los programas relacionados de seguridad social y servicios sociales, adaptados a las necesidades de las comunidades y grupos interesados.

417. A guisa de ejemplo en materia de medicina preventiva y en vista de que ciertos grupos indígenas que viven aislados del resto de la población, como los silvícolas, son especialmente sensibles a las enfermedades extrañas a su medio, se deben adoptar las medidas indispensables para evitar la propagación de brotes epidémicos que diezman a la población aborigen.

418. Todo programa de planificación de la familia y de colocación de niños indígenas en adopción o «padrinazgo» ha de adoptarse únicamente previa consulta con las comunidades y grupos indígenas interesados, y con la estrecha colaboración y la participación y el control activos de los mismos.

419. Los gobiernos deberían ser sensibles a los factores socioculturales y ambientales que obstaculizan la prestación de servicios de salud y servicios sociales eficaces a las poblaciones indígenas; análogamente, deberían

identificar y aprovechar las características socioculturales y ambientales que pueden contribuir al éxito de tales programas y servicios.

420. A ese respecto, debería dedicarse especial atención a la búsqueda de la mejor manera de utilizar la medicina tradicional y a las personas que la ejercen. Deberían estudiarse las prácticas médicas y la farmacología indígenas, a fin de determinar cuáles son sus aspectos positivos y útiles que pueden combinarse con los servicios y medicamentos modernos.

421. El reconocimiento renovado de la validez de la medicina y la farmacología tradicionales contribuiría a mejorar la calidad y disponibilidad de servicios médicos y a emplear medicamentos acreditados por su uso eficaz milenario, así como a elevar el nivel general de salud básica, facilitando al mismo tiempo la reintegración de las comunidades en su propia cultura.

422. Los gobiernos deberían efectuar una nueva evaluación de la legislación relacionada con la salud cuyo carácter discriminatorio se ha criticado y derogar las disposiciones que se consideraran contrarias a los criterios actuales. A este respecto, deberá prestarse especial atención a la legislación que regula la venta o el consumo de bebidas alcohólicas y a los requisitos que han de reunir para recibir asistencia los miembros de los grupos indígenas.

423. Los programas que se introduzcan para controlar y combatir el alcoholismo y las toxicomanías que existan entre las poblaciones indígenas han de emprenderse con la activa participación de las comunidades o grupos interesados y tomándose plenamente en cuenta los aspectos particulares que estas afecciones adopten entre los indígenas, y no meramente como extensión no modificada de programas generales, ya que la experiencia muestra la ineficacia de estos últimos.

424. Las barreras culturales deberían superarse mediante la capacidad de personal indígena y la participación de la comunidad indígena en la administración o la distribución de los servicios.

425. Los gobiernos deberían adoptar un enfoque integrado del problema que plantea el suministro de servicios sanitarios suficientes. Serán necesarios esfuerzos simultáneos y coordinados en las esferas de la enseñanza, la vivienda, el saneamiento, la cría de animales domésticos y el desarrollo económico.

2. VIVIENDA

426. El Relator Especial recomienda lo siguiente:

a) Que los gobiernos nacionales y locales amplíen con urgencia los programas de viviendas indígenas, a fin de intentar satisfacer la demanda;

b) Que, cuando sea posible, los gobiernos ejecuten sus programas de viviendas indígenas a través de cooperativas o asociaciones de la comunidad indígena que se ocupen de las cuestiones de vivienda;

c) Que los gobiernos hagan participar a las comunidades indígenas en la planificación, la ubicación, el diseño y la construcción de las casas que hayan de edificarse en esas comunidades y establezcan, por lo tanto, procedimientos apropiados al efecto;

d) Que las entidades públicas y privadas que se ocupen de la vivienda hagan todo lo posible por utilizar materiales disponibles localmente y métodos de construcción apropiados, a fin de reducir el costo de las viviendas y permitir así que se construyan en mayor número;

e) Que se prepare un estudio general del problema de la vivienda, en la medida en que afecta a las poblaciones indígenas de diversas partes del mundo;

f) Que se adopten medidas especiales para proteger los derechos legítimos de propiedad, arrendamiento y ocupación de viviendas de los indígenas contra presiones indebidas destinadas a privarlos de esos derechos o a impedirles que los adquieran;

g) Para tener éxito, los reglamentos, políticas y programas han de modificarse para tener en cuenta las circunstancias jurídicas, económicas y sociales que distinguen a las comunidades indígenas de otras comunidades;

h) Para cumplir sus funciones en lo relativo a esta cuestión, los gobiernos han de estar dispuestos a considerar la posibilidad de modificar en forma significativa la orientación de su política de vivienda, a fin de incluir en ella adaptaciones importantes por lo que se refiere a organización, disposiciones para la financiación y sistemas de entrega;

i) Que se tomen, en todos los países, medidas para ocuparse de la situación existente en la esfera de la vivienda, con objeto de eliminar las discriminaciones que puedan existir al respecto y adoptar políticas adecuadas orientadas a reforzar la efectividad del derecho de los indígenas a un entorno limpio, sano y satisfactorio, con los tipos y niveles de viviendas adecuados a sus necesidades familiares en las comunidades elegidas por ellos y con los servicios esenciales para la vida actual.

427. Al adoptar tales medidas, han de respetarse los aspectos de las tradiciones indígenas que considere esenciales la comunidad indígena de que se trate.

3. EDUCACIÓN

Criterios generales

428. Es de importancia vital que se atienda a la educación no académica o informal que no es siquiera mencionada por las autoridades públicas de educación de los Estados, que parecen ocuparse sólo de la escolaridad pública.

429. Se deben abandonar y discontinuar las políticas orientadas deliberadamente a «desindigenizar» al indígena, como formas integrales de opresión cultural que deben rechazarse *in toto*. La subversión de la sociedad y la cultura indígenas a través de los métodos y programas de educación es inaceptable. Se debe garantizar a las comunidades indígenas el grado de control y supervisión de la forma y del contenido de la educación para su pueblo, que garantice que esa subversión sea discontinuada inmediatamente.

430. La infraestructura educativa es escasa e insuficiente y la orientación general de las políticas educativas no responde a una apreciación correcta de los verdaderos intereses y necesidades de las poblaciones indígenas.

431. Deben introducirse en los sistemas educativos nacionales, estatales, provinciales y locales las modificaciones conducentes a poner la educación que se imparta a las poblaciones indígenas al servicio de los intereses y las necesidades de las poblaciones indígenas, desterrándose de ese modo las concepciones y orientaciones que pretenden simultáneamente la «integración» o «asimilación» de los indígenas a la cultura predominante y el aniquilamiento de la cultura indígena. A este respecto debe darse a los indígenas la participación que les corresponde en los procesos educativos y en el profesorado, así como en la preparación de materiales, planes y programas y en la creación, administración y funcionamiento de las instituciones educativas a ellos dirigidas.

432. Han de orientarse las nuevas políticas de educación hacia el respeto de la identidad étnica indígena y la integridad cultural de las mismas, debiendo para ello superarse las deficiencias existentes en los servicios actuales de educación.

Acceso a la educación

433. Han de tomarse medidas decisivas para superar los aspectos de distribución geográfica deficiente, mediante soluciones que no signifiquen separar al alumno de su comunidad ni someterlo a influencias alienantes como las escuelas de internado fuera de las comunidades. En el caso de poblaciones nómadas o seminómadas se debe, en la medida de lo posible, hacer que la escuela viaje con las comunidades o que haya en el camino de las migraciones estacionales escuelas establecidas y mantenidas por esas comunidades o sometidas directamente a su control y supervisión. Para resolver los otros problemas señalados de lengua, cultura, analfabetismo y distribución geográfica entre poblaciones sedentarias se apuntan las sugerencias, propuestas y recomendaciones contenidas en los párrafos siguientes.

Medidas especiales necesarias para la educación indígena

434. Debe postularse como ideal establecer, en cada comunidad, una escuela con personal docente de la propia comunidad y dotada de materiales idóneos para la satisfacción de las necesidades de la comunidad que esté abierta a las influencias de los dirigentes de la comunidad y los elementos socioculturales indígenas de la misma. No contendría entonces elementos alienantes ni los ocasionaría por la necesidad de desplazamiento a otro medio ambiente. Esta realización reposaría en el cumplimiento de los elementos que enseguida se exponen aisladamente.

435. Se deben establecer escuelas en las comunidades indígenas o en los lugares que tengan al menos el número de alumnos estipulado como mínimo para esos efectos y que deben ser adecuadas, sea como escuela «de puesto», «de parada estacional» o «de comunidad».

436. Los maestros deben tener conocimiento del idioma materno de los alumnos o de la lengua vernácula predominante en el área donde viven y está la escuela y, preferentemente, provenir de la comunidad indígena misma.

437. Debe hacerse uso de la lengua materna del educando al enseñarle a leer y a escribir y continuar la ins-

trucción en ese idioma durante los grados que comprenda la instrucción primaria. La instrucción o enseñanza de ese idioma debe continuar como material opcional aun después de terminada la primaria.

438. Se debe instruir en los elementos esenciales de la cultura indígena a los alumnos indígenas de manera que esto afiance sus vínculos con la cultura de su comunidad y los proteja contra deliberadas intrusiones alienantes.

439. Se debe familiarizar a los alumnos indígenas con los elementos necesarios de la cultura dominante de manera que puedan desenvolverse adecuadamente en el seno de la sociedad global, pero de manera que no se les aleje de la cultura indígena propia.

440. Se debe enseñar a los alumnos indígenas a hablar, leer y escribir correctamente el idioma oficial del país en que viven, como idioma adquirido cuidando de que lo conozcan cabal y suficientemente para hacer uso de ese idioma en forma correcta y eficiente.

441. Se deben formular planes para proporcionar ayuda, becas, asignaciones, subsidios, alojamiento, transporte, vestimenta adecuada y otras prestaciones a los niños indígenas que van a la escuela.

Materiales de educación en general

442. Los Estados deberían desarrollar programas que preparen a los niños más adecuadamente para la vida en el seno de sociedades multiculturales, eliminando todo prejuicio racista y etnocentrismo agresivo en la interpretación de la historia y promover una más amplia comprensión de la cultura indígena. Se necesita tomar medidas positivas para crear un clima de percepción alerta de la necesidad de que se haga justicia a todos los grupos étnicos, en particular a las poblaciones indígenas, y promover una aceptación mutua dentro de un enfoque pluralista.

443. La educación en general ha de dar gran importancia a las virtudes de la amistad entre los diferentes segmentos de la población y promover la comprensión y el aprecio de las culturas indígenas y no indígenas.

Material de educación para indígenas

444. Se debe dar plena intervención a los indígenas en la formación y el cumplimiento de las políticas sobre educación indígena y en la preparación de planes y programas, materiales de educación y programas escolares, así como en la efectiva introducción de las lenguas y la cultura indígenas en los programas escolares y de las enseñanzas y técnicas educativas indígenas en los procesos educacionales.

445. Los programas y materiales para la educación indígena deben estar basados en los estudios etnológicos apropiados y poner el necesario énfasis en las culturas, tradiciones y costumbres indígenas, tal como las conciben los indígenas mismos, que han de dirigir y controlar esas actividades.

446. La autenticidad de la tradición, la historia y las instituciones indígenas debe ser preservada al intentarse su reducción a forma escrita.

447. Los materiales de educación deben ser desarrollados para las poblaciones indígenas por ellas mis-

mas o con su importante y decisiva participación y, así como los preparados para las poblaciones no indígenas, deben propiciar el desarrollo pleno de la personalidad humana, fortalecer el respeto por los derechos humanos y libertades fundamentales de todos los pueblos y fomentar la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todos los grupos. Estos materiales deben contener información adecuada sobre los derechos y obligaciones propios del grupo indígena y los de otros grupos en el seno de la sociedad global.

Material de educación para no indígenas

448. La coexistencia adecuadamente respetuosa en el seno de una sociedad pluralista no puede fundarse en la ignorancia o el desprecio de la cultura de ciertos grupos por otros grupos de la población y, en particular, de la de los que erradamente se han tenido hasta ahora por «inferiores» o «primitivos» o como «obstáculos al desarrollo», aunque esto a veces se muestre sólo encubiertamente.

449. Es necesario desarrollar y realizar campañas sistemáticas, persistentes y generalizadas contra las concepciones equivocadas, los prejuicios fijados, las ideas erróneas o distorsionadas en relación con las poblaciones indígenas en todas sus manifestaciones. Los textos educacionales para no indígenas han de poner el necesario énfasis en la necesidad de proceder en la vida diaria siempre con respeto a los derechos de las poblaciones indígenas.

450. Se debe lograr eliminar los datos erróneos, prejuiciosos y distorsionados y sustituirlos por una información exacta y verificada acerca de la historia, las tradiciones, las costumbres, la cultura, las artes y las artesanías de las poblaciones indígenas y sobre sus contribuciones al ambiente cultural de las poblaciones no indígenas en las sociedades actuales. Consecuentemente, es menester introducir las necesarias correcciones en los materiales de educación y de índole informativa en forma más determinada y eficiente a fin de eliminar esos aspectos ofensivos de los libros de texto y de otros materiales básicos de educación e introducir en ellos información correcta acerca de esos grupos, su historia, sus tradiciones, hábitos y costumbres y sus contribuciones al desarrollo de los otros grupos de la población actual del país o de la región de que se trate.

Contribuciones, autonomía, autogestión y autodeterminación en materia de educación

451. Se debe dar a los indígenas la intervención que corresponde en la creación y el funcionamiento de los establecimientos de educación, y en la integración del profesorado de los mismos.

452. Se debe postular como meta el control de la educación indígena por los indígenas mismos, de manera similar a lo que sucede con otros segmentos de la población. Se debe, al efecto, actuar dentro de procesos de creciente autonomía educativa indígena hasta llegar a la autodeterminación en la educación de las poblaciones indígenas, integrada dentro de los sistemas educativos de los países.

453. La participación o la colaboración de las comunidades indígenas o de sus dirigentes o representantes, de personas, grupos u organizaciones en la funda-

ción y el funcionamiento de establecimientos e instituciones de educación en las comunidades indígenas debe fomentarse y garantizarse de la manera más decidida y categórica, como medio de orientarlos a servir las auténticas aspiraciones de esos grupos y comunidades.

454. Ha de impulsarse y apoyarse la educación tradicional indígena a través de la cual se transmite a los jóvenes, hoy como ayer, la cultura heredada de los antepasados, con los cambios introducidos en ella por cada generación. Debe apoyarse decididamente la formulación de esa enseñanza a través de la creación y operación de escuelas que proporcionan una alternativa a las escuelas públicas o privadas establecidas en sus comunidades o para servir a esas poblaciones, o las complementan a fin de mantener vivos los enfoques tradicionales en materia de educación. Eso incluye las escuelas de sobrevivencia indígena a las cuales ha de apoyarse, en particular ya que hacen posible la eventual toma de la plena responsabilidad de la educación por las comunidades indígenas con el subsidio y la asistencia pública o bien con ayuda privada. Los gobiernos deberían proveer fondos adecuados a las escuelas y programas iniciados por los indígenas para la enseñanza de la cultura y la tradición indígenas.

455. Debe fomentarse la extensión de la educación a toda la comunidad a través de las actividades educacionales de las comunidades indígenas mismas incluyendo jóvenes y adultos en la forma y con el alcance que esas comunidades deseen.

456. El reclutamiento de los profesores e instructores de las comunidades indígenas debe hacerse, hasta donde esto sea posible, en estrecha colaboración y vinculación con esas comunidades y de entre los miembros de las mismas, ya que éstos conocen plenamente las lenguas y las culturas indígenas, así como las costumbres de esas comunidades y su organización interna. Se satisfacen así los requisitos lingüísticos y culturales sin alienaciones del medio físico y sociocultural indígena correspondiente en la educación.

457. Se debe explorar seriamente la posibilidad de ayudar a crear las universidades indígenas que los pueblos indígenas han repetidamente declarado desear. Quizá pueda hacerse esto erigiendo altas instituciones de estudios en regiones en las que existan pobladores indígenas en capacidad de beneficiarse de la existencia de aquellas instituciones.

4. LENGUA O IDIOMA

458. Los Estados deben reconocer a las lenguas indígenas una condición jurídica que corresponda a la importancia de los habitantes que las hablan dentro de la población del país. Esta condición podrá ser la de uno de los idiomas oficiales o la de una de las lenguas nacionales. En ningún caso será menor que la de lengua auxiliar en la escolaridad pública y otras funciones concretas que se establezcan.

459. En áreas y regiones del país en que haya gran porcentaje de indígenas deberán emplearse las lenguas indígenas correspondientes como lenguas oficiales a la par de cualquiera otra que tenga ese fuero o incluso con preferencia sobre las otras si así lo exigen las circunstancias.

460. En todo caso han de crearse bibliotecas, hemerotecas, magnetotecas, discotecas y otras instituciones depositarias que conserven materiales en las lenguas indígenas importantes del país.

461. Se debe garantizar a los pueblos indígenas el acceso a los medios de comunicación para divulgar sus valores culturales, tradiciones e instituciones y hacer posible sus contribuciones y participación en la vida y el desarrollo histórico del país.

462. Las lenguas indígenas han de utilizarse en todos los medios de comunicación, los cuales deben ponerse a disposición de los grupos y personas indígenas en medida adecuada a sus necesidades y a las posibilidades de esos medios.

463. Se considera indispensable que se publiquen obras en esos idiomas, sean éstas originales o versiones, en ellos, de obras escritas en otras lenguas. En revistas y periódicos, la presencia de esos idiomas podrá consistir en secciones, páginas o artículos en aquéllos.

464. Según las circunstancias, los medios grabados son especialmente aptos para perpetuar narraciones, relatos, tradiciones, historia, actividades culturales diversas, representaciones teatrales y toda otra manifestación en las lenguas indígenas.

465. En la radio y la televisión deberá haber programas, noticieros o cortos de información general, así como la difusión de materiales educativos en esos idiomas, según las necesidades de las poblaciones indígenas.

466. En todas las actividades del Estado debe hacerse posible la utilización de los idiomas indígenas que cuenten con numerosos hablantes, especialmente cuando éstos ignoren o no conozcan bien el idioma oficial.

467. Debe permitirse el uso de la lengua materna por los indígenas en sus presentaciones o intervenciones ante las cámaras legislativas y autorizarse explícitamente en las normas procesales pertinentes el empleo de su lengua materna por cualquier miembro que no puede expresarse adecuadamente en el idioma oficial.

468. Si no se prevé la utilización de la lengua materna indígena en las gestiones administrativas, debe estipularse el derecho a la asistencia de un intérprete competente pagado por el Estado. Las comunicaciones a las autoridades que se presenten concebidas en idiomas indígenas no deben rechazarse. En cambio, debe proporcionarse —a expensas públicas— la traducción que se haga necesaria.

469. En los tribunales debe poderse utilizar el idioma materno indígena cuando no se conozca o se conozca deficientemente el idioma oficial. Cuando las lenguas indígenas no tengan fuero de idiomas oficiales, la intervención de intérpretes y traductores se hace indispensable no sólo en las actuaciones de los tribunales mismos, sino además en la preparación de memoriales y otra documentación que deba presentarse en idioma oficial, para que el abogado y su cliente puedan entenderse cabalmente. Los gastos y costas los sufragará el Estado.

470. La atribución no solicitada de nombres y el cambio no consentido de los nombres tradicionales por otros extraños pertenecientes a otras culturas y provenientes de otras regiones del mundo constituyen cuando menos actos de imposición y de agresión cultural. Debe

discontinuar la suplantación de los topónimos tradicionales indígenas y la atribución a personas indígenas de antropónimos ajenos a la cultura indígena y que no han sido solicitados ni consentidos por los indígenas afectados. Debe propiciarse la vuelta a los topónimos y antropónimos tradicionales indígenas, en lo posible desligándolos de elementos extraños agregados a éstos, siempre que lo pidan los indígenas interesados.

471. El uso de los idiomas indígenas en la escolaridad pública puede presentarse a nivel primario en otra forma que a los niveles más elevados, secundario y superior.

472. La educación bilingüe debe consistir en la enseñanza en el idioma indígena materno, en lo posible por profesores indígenas del mismo grupo étnico y lingüístico, hasta que quede bien afianzado el conocimiento de la lengua materna, incluso a través de la lectura y la escritura. Esto debería en general continuar al menos durante todo el ciclo primario, y sólo después de ese afianzamiento sólido deberá procederse a la enseñanza del idioma oficial como segunda lengua o idioma adquirido. La enseñanza en el idioma oficial sólo podrá emprenderse como etapa posterior a las descritas.

473. El Estado se esforzará por dar, a nivel de la educación primaria, facilidades suficientes para la enseñanza de la lengua materna de los niños indígenas debiendo, en todo caso, enseñárseles a leer y a escribir en su lengua materna y afianzar ese conocimiento, antes de enseñarles ningún otro idioma o lengua, así sea como segunda lengua o idioma adquirido.

474. En su mayoría, las lenguas indígenas están entre los idiomas ágrafos que han sobrevivido por tradición oral de generación en generación a pesar de los siglos de agresiones lingüísticas concertadas por medio de la educación académica y la falta de reconocimiento.

475. Para que estas lenguas estén en condiciones de cumplir las importantes finalidades que se les asignan en virtud de su posible reconocimiento como oficiales, nacionales o auxiliares, se han de crear, mejorar o depurar alfabetos para su aprobación formal y su utilización al escribirlos.

476. Se habrán de elaborar los materiales indispensables para el cumplimiento de los fines indicados y sus funciones en la escolaridad pública (como cartillas, libros de lectura y de ejercicio, etc.).

477. También se habrán de formar maestros bilingües y preparar los materiales necesarios para poder proporcionar los conocimientos indispensables a los profesores no indígenas, o de grupo lingüístico diferente, que deseen formarse como profesores en un idioma indígena dado.

478. La enseñanza del idioma oficial a los indígenas no debe imponerse por la fuerza como acto de agresión lingüística ni buscando establecer el dominio de una lengua supuestamente superior. Debe concebirse más bien como una forma de ayudar a los indígenas a escapar de un posible aislamiento lingüístico y de proporcionarles una *lingua franca* en los contextos nacional e internacional.

479. Debe insistirse en la enseñanza correcta de la lengua oficial, pues una segunda lengua mal aprendida

proporcionará más dificultades y problemas que ventajas.

5. CULTURA

480. La política cultural del Estado debe desarrollarse dentro de un ambiente de reconocimiento de la existencia de la cultura de los grupos indígenas y en función de normas de conducta respetuosas de las manifestaciones culturales indígenas y, si ese es el deseo claramente expresado por las poblaciones indígenas, del derecho que tienen a conservarlas, desarrollarlas y transmitir las a sus descendientes.

481. Debe procederse a un inmediato abandono de las políticas gubernamentales de intervención en la organización y desarrollo de las poblaciones indígenas, reconociéndose su autonomía y su capacidad de involucrarse en los procesos económicos en función de lo que ellas mismas perciban como adecuado a sus intereses y necesidades.

482. Es evidente que se ha de adoptar una política pluralista para proceder con respeto a los derechos fundamentales de las poblaciones indígenas que manifiesten claramente el deseo de conservar, desarrollar y transmitir su cultura a generaciones futuras y así afirmen su derecho a ser diferentes en el seno de la sociedad global del país en que viven. En desarrollo de aquella se han de tomar una serie de medidas que se orienten a hacer posible esa vida diferenciada, libremente escogida por esos grupos humanos, armonizándola con la de los otros segmentos de la sociedad. En consecuencia, si bien para los grupos que desean la asimilación total a los grupos dominantes no cabe sino plantearse su participación sin cortapisas en la vida cultural del país, para los demás surgirá una serie de otras medidas indispensables.

483. No se debe privar a ningún sector de la población del derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad. Es preciso reconocer, sin embargo, que más allá de las privaciones específicas de ese derecho y aun de las denegaciones o restricciones de otro orden que no vayan orientadas a esa finalidad en particular pero que en ella resulten, existen circunstancias que, sin entrañar fenómenos de privación, implican limitaciones o restricciones operantes directa o indirectamente como consecuencia de las mismas.

484. La violencia o la intimidación, la sugestión coactiva, el incentivo material y la condenación explícita y violenta de la cultura indígena en su totalidad deben considerarse como medios ilegítimos de ejercer influencias y de provocar cambios culturales o religiosos. Su utilización lleva directamente a la configuración del etnocidio.

485. Es indispensable encontrar procedimientos para impedir los ataques burdos y las imposiciones abusivas en materia cultural; es preciso, también, orientar en lo posible las influencias de una cultura sobre otra por cauces conducentes a cambios culturales positivos que no se agoten meramente en la deformación y alienación cultural de ciertos sectores de la población. Esto es imperativo, sea cual fuere la meta final propuesta para la política escogida a este respecto por el Estado, si no se desea la destrucción de las comunidades indígenas.

486. Se ha de respetar el derecho fundamental de las poblaciones indígenas al libre desarrollo de la personalidad dentro de los propios patrones culturales. Las instituciones y las actividades culturales de los segmentos predominantes de la población no deben imponerse de ningún modo a quienes no desean esas intromisiones y las rechazan. Se debe proceder siempre con respeto por el fondo cultural de aquellos grupos y la íntima relación de las personas, grupos o comunidades indígenas con aquél. Hace falta comprender o al menos percibir los efectos destructivos que en las sociedades indígenas producen las intromisiones abusivas a este respecto.

487. El Estado puede y debe tomar una serie de medidas para dar protección a las actividades desplegadas en beneficio de ese derecho y para fomentar el respeto a las mismas.

488. Ante la coexistencia de un orden jurídico nacional y otros órdenes jurídicos consuetudinarios que rigen la vida de las poblaciones indígenas, se recomienda que:

a) Se respeten los órdenes jurídicos indígenas y se admita la existencia de un pluralismo jurídico sin preeminencias injustificadas de parte del sistema jurídico nacional;

b) Se acepten los criterios de fuero personal y de consideraciones geográfico-demográficas para la aplicación de los sistemas jurídicos existentes, según corresponda a las circunstancias;

c) Se definan los límites del pluralismo jurídico y se delimiten los espacios culturales en los que no debe interferir el orden jurídico nacional; y se definan también aquellos aspectos que inevitablemente deben quedar regidos por el orden jurídico nacional, en la medida en que se refieren a la vigencia de valores y derechos considerados internacionalmente en la actualidad como fundamentales e indispensables a la vida contemporánea en sociedad;

d) Se facilite la utilización, por las poblaciones indígenas, del orden jurídico nacional y de una pronta administración de justicia en condiciones de igualdad para la protección de sus derechos y libertades y sin perjuicio del respeto a sus formas jurídicas propias. Para ello deben difundirse los principios del orden jurídico nacional, proveer asistencia jurídica idónea, y adoptarse medidas económicas y procesales que hagan real y no meramente formal dicho derecho a la utilización.

489. Toda limitación o restricción que no se relacione con la tierra indígena o comunal debe mantenerse sólo si así lo desean y piden explícitamente los indígenas mismos y en la medida en que ellos indiquen. Deben abolirse las injerencias en los actos civiles y testamentarios y la representación no requerida libremente, proporcionándose en vez de ella la asistencia jurídica y de otro tipo que los indígenas libremente soliciten.

490. En ningún caso deben imponerse ni prohibiciones ni restricciones al matrimonio entre indígenas y no indígenas ni afectarse la condición jurídica de las parejas mixtas ni la de los descendientes de matrimonios o uniones mixtas.

491. Deben examinarse a fondo las disposiciones legales de ciertos sistemas según los cuales la mujer indígena pierde su condición de tal por contraer matrimonio

con un no indígena y se afecta a la condición indígena de los descendientes.

492. Deben reconocerse plenos efectos jurídicos a los matrimonios celebrados según los ritos y costumbres indígenas equiparándolos plenamente al matrimonio civil para los efectos de registro.

493. Aunque no es siempre posible ni deseable impedir o parar los procesos de contacto, cuando llegan elementos de la cultura urbana a una población indígena rural, sí se puede y se debe pedir el planeamiento de los mismos en defensa de la tenencia de la tierra, el estilo de vida, las formas de cohesión social existentes y los intereses fundamentales de los grupos indígenas.

494. Se debe ayudar a los indígenas rurales que lleguen a la ciudad, sea a través de centros de asistencia y amistad o de los servicios públicos pertinentes, en aspectos como el acceso a la vivienda, a los programas de formación profesional, de preempleo y de empleo y de familiarización con los recursos y otros elementos de la vida urbana.

6. EMPLEO

Ocupación

495. Debería reinar en todos los países el respeto de los modos de vida y las ocupaciones tradicionales de las poblaciones indígenas. Deberían hallarse medios para dar a éstas un lugar en los programas de desarrollo económico teniendo en cuenta su contribución al establecimiento de modalidades positivas que, a lo largo de milenios, han resistido la prueba del tiempo.

Mano de obra y empleo. El trabajo forzoso

496. El recurso a la «mano de obra indígena» debería rechazarse y sustituirse, lo antes posible, por oportunidades de empleo reales para los trabajadores indígenas. Debería procurarse, enérgica y categóricamente, el cumplimiento estricto de las disposiciones que rigen las prácticas de contratación, el salario mínimo y la terminación de las relaciones contractuales en el momento y en la forma previstos.

497. Deberían adoptarse medidas contra las violaciones de la prohibición del trabajo forzoso y obligatorio. Deberían rechazarse y eliminarse en la práctica, como lo han sido en la legislación, esas prácticas abusivas, a las que las poblaciones indígenas han sido y siguen siendo sometidas.

498. Deberían buscarse y hallarse medios para contribuir a la eliminación de la servidumbre en todas sus formas, incluida la servidumbre por deudas. Señalando que las poblaciones indígenas han sufrido particularmente los efectos de esas prácticas abyectas a manos de prestamistas y terratenientes, el Relator Especial apoya enérgicamente la petición hecha al Secretario General por la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías en el párrafo 13 de su resolución 6 B (XXXI), de 13 de septiembre de 1978, de que lleve a cabo, junto con el organismo especializado pertinente, «un estudio a fondo y de ámbito mundial acerca de la servidumbre por deudas, teniendo en cuenta todos los aspectos económicos, sociales y jurídicos pertinentes y las relaciones con otras prácticas análogas a la

esclavitud y que a este fin utilice cualquier información de que disponga procedente de fuentes fidedignas».

499. El Relator Especial recomienda asimismo que se preste especial atención a los medios para ejercer un control suficiente sobre los contratistas independientes de mano de obra, que aprovechan un endeudamiento provocado a fin de obtener mano de obra barata para el trabajo estacional en las plantaciones comerciales. Señala que la mejor manera de que la fuerza de trabajo indígena goce de una protección suficiente es que los trabajadores indígenas constituyan sus propias organizaciones con objeto de negociar para obtener mejores condiciones de vida y de trabajo. Por consiguiente, recomienda que los gobiernos dediquen mayor atención a permitir, facilitar y promover el establecimiento por los trabajadores indígenas de sus propios sindicatos y cooperativas.

500. Los programas de desarrollo que se apliquen en las reservas y comunidades indígenas deberían contar, en todos los casos, con la aceptación expresa de las poblaciones indígenas interesadas en general y, en la medida de lo posible, deberían entrañar la capacitación de trabajadores indígenas en las zonas indígenas y en la lengua local, y basarse en un análisis detallado de las condiciones y oportunidades de empleo en cada zona. Conviene señalar, sin embargo, que la mayor parte de las oportunidades de trabajo dependen de la tenencia segura de tierra y del acceso sin limitaciones a los recursos naturales. A fin de garantizar esa protección esencial de la tierra y los recursos, toda capacitación debería incluir información acerca de los derechos de esas poblaciones en materia de tierra y trabajo con arreglo a la legislación nacional e internacional.

501. Deberían hallarse maneras de evitar y suprimir las constantes violaciones de las disposiciones de los instrumentos nacionales e internacionales, a fin de hacer más eficaces esas disposiciones y reducir las tasas de subempleo y desempleo de los trabajadores indígenas para ponerlas, por lo menos, al nivel de las que afectan a otros sectores de la población.

Formación profesional

502. Deberían revisarse los programas de formación profesional para que su elaboración y aplicación se ajusten más a los criterios de igualdad, eliminando los obstáculos de hecho que puedan impedir el acceso a ellos de los indígenas, y esos programas se deberían organizar, en la medida de lo posible, en las zonas indígenas o cerca de ellas y utilizarse la lengua indígena hablada por los participantes o beneficiarios.

503. Deberían introducirse, en la medida de lo posible, disposiciones que proporcionaran a las poblaciones indígenas «oportunidades adicionales», garantizando a los solicitantes indígenas un determinado porcentaje de las plazas disponibles, reduciendo, en caso de necesidad, las notas mínimas que hayan de obtenerse en los exámenes e introduciendo la flexibilidad necesaria en los requisitos exigidos para la admisión, siguiendo, en líneas generales, los procedimientos ya aplicados en algunos países.

504. Los programas de formación profesional deberían ir acompañados de medidas ulteriores complementarias, entre las que figuren actividades destinadas a

hallar puestos de trabajo para las personas que terminen los cursos.

505. Cuando un gran porcentaje de la población indígena se dedica a actividades asalariadas, permanentes o estacionales, le es indispensable para promover sus intereses que tenga un conocimiento detallado y completo de sus derechos legales por lo que se refiere a contratación, remuneración y terminación del contrato. Esta información puede ser proporcionada por las autoridades públicas o por grupos no gubernamentales.

506. Los programas de capacitación en las zonas rurales deberían considerarse como parte de los planes de desarrollo rural integrado y se deberían elaborar en consulta con las poblaciones indígenas locales y organizar con la participación de éstas. De lo contrario, si los programas de capacitación se elaboran sin un conocimiento suficiente de las condiciones locales y sin la contribución de los indígenas, pueden resultar contraproducentes.

Protección de la artesanía

507. Deberían adoptarse medidas para eliminar a los intermediarios, proteger la autenticidad de los productos y rechazar las imitaciones, así como para poner los precios de los productos de artesanía a un nivel realista, en el contexto de las condiciones reales del mercado.

508. La consulta y la participación son esenciales en las esferas del empleo y la formación profesional, así como en lo relativo a la producción artesanal, su comercialización y la protección de su autenticidad. Ello es particularmente importante en las sociedades actuales, debido al aumento de los vínculos y contactos internacionales.

7. TIERRA

509. Es necesario que se sepa que para las poblaciones indígenas la tierra no es meramente un objeto de posesión y producción. No es mercadería que pueda apropiarse, sino elemento material del que debe gozarse libremente. Es indispensable que se comprenda también la relación especial y profundamente espiritual de los pueblos indígenas con la Madre Tierra como algo básico para su existencia como tales y en todas sus creencias, costumbres, tradiciones y cultura, y para ello, ha de difundirse la información necesaria.

510. También ha de darse a conocer la profunda alienación que sufren esas poblaciones cuando se les toman tierras a las que, como pueblos, han estado ligados por miles de años. No se debe permitir a nadie destruir esa relación. Debe terminarse con las sistemáticas violaciones de los derechos de los indígenas a la tierra y sus recursos.

511. Se debe reconocer que los pueblos indígenas tienen un derecho natural e inalienable a conservar los territorios que poseen y a reivindicar las tierras de las cuales han sido despojados, así como a determinar libremente su uso y aprovechamiento.

512. Debe garantizarse realmente y dar plena vigencia al derecho de las poblaciones indígenas a las tierras que ellos y sus antepasados han explotado inmemorialmente y a los recursos que esas tierras contienen, así como

mo a las formas de tenencia de la tierra y la explotación de los recursos generadas históricamente.

513. Las poblaciones indígenas tienen un derecho natural e inalienable a conservar las tierras que poseen y a reclamar aquellas de que han sido despojadas. En otros términos, tienen derecho al patrimonio natural y cultural contenido en su territorio y a decidir libremente su manera de usarlo y beneficiarse de él.

514. Ha de reconocerse el derecho de todas las naciones o pueblos indígenas, como mínimo, a que se les devuelva y se someta a su control una extensión suficiente y adecuada de tierra, que les permita llevar una existencia económicamente viable, de conformidad con sus propias costumbres y tradiciones, y desarrollarse plenamente a su propio ritmo. Deberían hacerse todos los esfuerzos posibles para asegurar el reconocimiento por los gobiernos del derecho a la tierra de los pueblos indígenas. Los Estados en cuya legislación no se reconocen los derechos de los indígenas sobre la tierra deberían modificar su política respecto de los pueblos indígenas y comprometerse prontamente a promulgar tal legislación.

515. Puesto que existen formas consuetudinarias de adquisición de la tierra por los indígenas, deberían promulgarse leyes especiales en las que se reconozcan explícitamente esas formas. No deben quedar en esos textos lagunas que puedan utilizarse para hacerlos ineficaces. Los pueblos no indígenas deberían reconocer que los pueblos indígenas correspondientes fueron los primeros propietarios de sus países y, en consecuencia, respetar los derechos establecidos que subsisten en la actualidad.

516. La posesión milenaria o inmemorial y la ocupación económica deberían bastar para acreditar el título de los indígenas a la tierra ocupada en esas condiciones, y para reconocerlo y registrarlos oficialmente, admitiéndose así la existencia de una situación de posesión y ocupación de hecho que constituye la base de un derecho establecido.

517. Los gobiernos nacionales, ya sean de carácter federal o central, deberían utilizar las facultades que les conceden sus respectivas constituciones para derogar la legislación local inadecuada, especialmente en lo que se refiere a los derechos sobre la tierra.

518. Puesto que la negociación y el acuerdo parecen proporcionar a las poblaciones indígenas la participación necesaria en los procesos encaminados a solucionar las controversias en materia de derechos sobre la tierra, deberían utilizarse esos procedimientos, a menos que se encuentren otros mejores, siempre que ambas partes intervengan en la negociación en pie de igualdad; esto implica el reconocimiento de las leyes y costumbres tradicionales de los indígenas.

519. Todos los Estados deberían reconocer inmediatamente a las poblaciones indígenas respectivas la propiedad de las tierras indígenas. Debería darse por supuesto que la tierra ocupada por las poblaciones indígenas y que está bajo su control es tierra indígena. En caso de duda o controversia, la carga de la prueba de la propiedad de la tierra no debería corresponder a las poblaciones indígenas, que descienden de los primeros habitantes de esos territorios, sino a las poblaciones no

indígenas que pretenden haber adquirido derechos a una parte de la tierra.

520. Deberían entregarse inmediatamente a los respectivos grupos indígenas todas las zonas reservadas, y la tierra debería ser propiedad de los pueblos indígenas de esa zona y estar bajo su control efectivo, con arreglo a sus leyes y costumbres.

521. La tierra pública que sea sagrada o tenga un significado religioso para las poblaciones indígenas debería atribuírseles a perpetuidad.

522. Todos los lugares de importancia histórica o tradicional para los pueblos indígenas que se encuentren en tierras públicas o privadas no indígenas deberían conservarse en su estado original y estar abiertos a los pueblos indígenas gratuitamente y sin limitaciones.

523. Deberían adoptarse todas las medidas necesarias para proteger, jurídicamente y en la práctica, los legítimos derechos de propiedad de las poblaciones indígenas, mediante la investigación, acreditación y registro de los títulos sobre la tierra y los recursos hídricos adquiridos con arreglo a procedimientos jurídicos consuetudinarios.

524. La propiedad y el control de la tierra indígena deberían protegerse jurídicamente y considerarse inviolables. No debería crearse ni designarse ninguna institución intermedia de tipo alguno para actuar como titular de las tierras de los pueblos indígenas en su nombre.

525. Deberían adoptarse medidas jurídicas para garantizar a las poblaciones indígenas una protección más amplia de la posesión y el control efectivo de sus territorios.

526. Debería establecerse un régimen de protección de la tierra indígena para evitar que los indígenas sean despojados directamente de ella, que se les expropié deliberadamente o que se vean obligados a enajenarla. Ese régimen debería comprender, por lo menos, disposiciones que limitaran la enajenación, los gravámenes y embargos y la prescripción y debería tener carácter preventivo, ya que tendría escasa utilidad cuando la tierra ya se hubiera perdido. Deberían adoptarse disposiciones apropiadas para la concesión de asistencia financiera, puesto que la tierra no puede ofrecerse como garantía de pago.

527. En ningún caso debería darse posteriormente validez a los actos que constituyan violaciones de ese régimen; de lo contrario, se abriría el camino al fraude, la simulación y las presiones, haciendo ineficaz el régimen de protección.

528. Toda adquisición ilegal de tierra indígena debería ser nula y sin efectos de pleno derecho y no debería otorgar derecho alguno a los compradores o adquirentes posteriores. Nadie podría invocar su carácter de tercer o ulterior adquirente como pretexto para no devolver la tierra así usurpada.

529. La división de las tierras propiedad de las comunidades indígenas sólo debería llevarse a cabo a petición, explícita y reiterada, de los «copropietarios», resultante del consenso claro y comprobado de éstos y expresada por conducto de sus instituciones tradicionales. En los casos en que las comunidades indígenas ac-

túen sobre la base de una votación mayoritaria (ya sea por mayoría absoluta o especial), no debería llevarse a cabo la división, a menos que la petición haya sido aprobada o verificada por la autoridad tradicional de la comunidad. Debería garantizarse de manera firme y amplia el derecho a oponerse a una división propuesta. En cualquier caso, la comunidad conservará un interés jurídico en la tierra y no se debería llevar a cabo ninguna enajenación sin su autorización, previo informe y comprobación, expresada por los procedimientos tradicionales apropiados a que se ha hecho referencia.

530. Debería proporcionarse asistencia técnica y financiera eficaz a las comunidades indígenas que intenten proteger su tierra contra las actividades de las empresas transnacionales, si tales actividades no han sido autorizadas previamente con arreglo a los procedimientos tradicionales de la comunidad interesada.

531. Deberían adoptarse medidas especiales para proteger a los indígenas o grupos de indígenas contra el abuso en caso de transferencia, arrendamiento o gravamen de su tierra, que en determinados casos deberían incluir el requisito de autorización previa o aprobación posterior por la autoridad competente de la comunidad.

532. Debería compensarse a las poblaciones indígenas por la pérdida de todas las reservas o zonas reservadas, tierras indígenas y tierras de otro tipo que les hayan sido asignadas y de las que hayan sido o puedan ser despojadas.

533. Cuando proceda, debería proporcionarse a los pueblos indígenas asistencia jurídica, técnica y financiera a fin de que puedan adquirir la tierra que necesitan para seguir llevando una existencia digna.

534. Deberían proporcionarse a los pueblos indígenas servicios jurídicos que les ayudaran a establecer sus derechos sobre la tierra y sus derechos territoriales.

535. Las autoridades y los procedimientos que las comunidades indígenas utilizan para controlar la asignación del uso de la tierra a sus miembros deberían ser conocidos y apoyados. En ningún caso debería obstaculizarse la actuación de esas autoridades y procedimientos internos.

536. Debería reconocerse a nivel internacional y nacional y protegerse plenamente por ley el derecho de las poblaciones indígenas a la propiedad comunitaria de su tierra y a la administración de ésta de conformidad con sus propias tradiciones y cultura.

537. Los actos de enajenación u otra disposición de la tierra indígena deben siempre emanar de dentro de la comunidad indígena en procedimientos genuinamente endógenos.

538. En estos casos podrá instituirse, respondiendo a la explícita petición de las comunidades indígenas mismas, la necesidad de una verificación de la autenticidad de los actos dispositivos por autoridad imparcial e independiente para garantizar la pureza de estos actos.

539. En lo posible deben apoyarse las formas organizativas y aspectos funcionales cooperativos, sean éstos tradicionales o contemporáneos, pero auténticamente indígenas. La asistencia técnica y financiera debe ser expeditiva y eficaz. Estas formas no deben nunca imponerse desde fuera. Siempre han de ser el resultado de

procesos endógenos de decisión y de acción. Las manifestaciones no indígenas de cooperativismo deben usarse sólo cuando soberanamente lo decidan así las comunidades indígenas interesadas.

540. Debería reconocerse el principio de la propiedad y el control sin restricciones de la tierra, incluidos todos los recursos naturales, por los pueblos indígenas. No debería privarse a los pueblos indígenas de la tierra, sus derechos sobre ésta ni los recursos naturales, y esos derechos no deberían dejarse sin efecto ni declararse extinguidos unilateralmente o sin el consentimiento de los pueblos indígenas interesados, concedido sin reservas y con pleno conocimiento de causa.

541. Por lo que se refiere al aprovechamiento de las tierras y recursos de los pueblos indígenas, debería reconocerse, apoyarse y protegerse el derecho de éstos de actuar de conformidad con sus propios valores, estructuras sociales y normas y a su propio ritmo.

542. Los recursos del suelo indígena pertenecen totalmente a las comunidades indígenas. Sólo a ellas debe corresponder la decisión básica acerca de la forma y la escala de la explotación de los recursos que ofrece ese suelo.

543. Donde esto sea posible dentro del sistema jurídico imperante, los recursos del subsuelo indígena también deben corresponder totalmente a las comunidades indígenas. Donde esto no sea posible por reservarse el Estado los yacimientos del subsuelo, deberá éste, en relación con los recursos existentes en tierras indígenas, dar plena participación a las comunidades indígenas que corresponda: a) en la concesión de licencias de exploración y de explotación; b) en los beneficios que de esas operaciones resulten; c) en los procedimientos para determinar los daños ocasionados y las compensaciones debidas a los indígenas por la explotación de los recursos del subsuelo de la tierra indígena en el examen de todas las consecuencias de esas exploraciones y explotaciones.

544. No debería permitirse ninguna actividad minera en las tierras indígenas sin que antes se haya negociado con el pueblo indígena que haya de resultar afectado por las operaciones de minería un acuerdo por el que se le garantice una proporción justa de los ingresos que puedan obtenerse.

545. Puesto que los derechos de los indígenas a la tierra deberían comprender el derecho a todos los recursos naturales que ésta contenga y puesto que son las comunidades afectadas las que sufrirán todas las consecuencias de las actividades de minería y prospección, las operaciones de este tipo que se estén llevando a cabo en la actualidad deberían suspenderse hasta que se celebren negociaciones con las poblaciones indígenas interesadas.

546. Debería suspenderse la concesión de licencias para realizar actividades de prospección y minería en determinadas zonas, a fin de dar tiempo a las poblaciones indígenas interesadas para comprender plenamente los cambios ocurridos o que se producirán, así como sus consecuencias, de modo que puedan determinar los medios y procedimientos que han de utilizar para proteger sus intereses.

547. Debería garantizarse la protección y salvaguardia de los territorios indígenas existentes contra la explotación de las empresas transnacionales, sin el consentimiento expreso de las comunidades interesadas.

548. La explotación de los recursos naturales ubicados en tierras propiedad de comunidades indígenas debería ser realizada por los propietarios indígenas. Deberían examinarse y modificarse las leyes y los criterios vigentes que rigen la adjudicación de las prioridades, que actualmente favorecen a los no indígenas y a las empresas transnacionales, a fin de que se adopten disposiciones más justas, por las que se reconozcan plenamente los derechos de los indígenas sobre sus tierras.

549. Se debe cuidar en particular de que las licencias o concesiones otorgadas por el Estado no sean de tal naturaleza ni se den en tales cantidades ni sobre áreas de tal extensión que hagan nugatorio el derecho de los indígenas a gozar de sus tierras. Las tierras sagradas o de significación histórico-espiritual para los indígenas deberán siempre excluirse de las licencias o concesiones y protegerse de las intrusiones de todo tipo.

550. Debería promulgarse legislación apropiada para garantizar que no se permitan actividades de prospección en zonas indígenas sagradas o que tengan un significado religioso sin la autorización por escrito de la comunidad indígena que custodie esos lugares y de las demás comunidades que tengan un interés legítimo en la cuestión, debidamente registrada ante un tribunal competente. Esa autorización debería ser confirmada por los verdaderos representantes de las comunidades, antes de que pueda iniciarse la exploración, mediante su comparecencia en persona ante una autoridad judicial independiente e imparcial.

551. Deberían adoptarse disposiciones para que los pueblos indígenas tengan plena participación en los cánones producidos por las minas situadas en sus tierras que estén siendo ya explotadas sin que las comunidades indígenas correspondientes obtengan de ellas ese beneficio. Se debería asignar a las comunidades indígenas interesadas un porcentaje de los cánones estatales con destino a sus planes y programas de desarrollo.

552. Los gobiernos deberían proporcionar fondos suficientes a las verdaderas autoridades indígenas que se ocupen de las cuestiones relativas a la tierra, sin comprometer su independencia.

553. Se deben compensar todos los daños y perjuicios ocasionados y todas las pérdidas y privaciones que hayan sufrido las comunidades indígenas a consecuencia de estas invasiones y explotaciones que no se hayan podido evitar, pero que en todo caso deben condenarse, terminarse y sancionarse.

554. Deberían investigarse seriamente y con urgencia los efectos sobre el medio ambiente de la explotación de los recursos naturales no renovables situados en las tierras indígenas —especialmente el agua, de importancia decisiva para la supervivencia.

555. Debería reconocerse a las comunidades cuyo equilibrio ecológico no haya sido destruido la propiedad del territorio que ocupan. Cuando haya sido destruido el equilibrio ecológico, deberían ofrecérseles nuevas oportunidades de desarrollar actividades compatibles con el debido respeto a su identidad cultural. Deberían

elaborarse planes para prestar socorro a las comunidades que se encuentran en esa situación, sin olvidar su derecho a sus tierras ancestrales; deberían conservarse, protegerse y ampliarse las reservas existentes y deberían concederse nuevos territorios a las comunidades indígenas que carecen de tierra o poseen una extensión insuficiente.

556. El Relator Especial recomienda que se señale la destrucción del equilibrio ecológico que anteriormente mantenían las poblaciones indígenas, destrucción que se produjo en diversas comunidades indígenas al abandonarse las costumbres tradicionales.

557. Se recomienda expresamente que se prohíba o se evite toda actividad en relación con los territorios de las comunidades indígenas que, directa o indirectamente, origine la contaminación de la tierra, el aire o el agua, o, de cualquier manera, agote, desplace o destruya cualesquiera recursos naturales o de otro tipo propiedad de una nación o grupo indígena, ocupados por éstos o vitales para su subsistencia.

558. Cuando sea necesario el traslado de poblaciones, por una razón que habrá de ser plenamente justificada, las poblaciones indígenas que resulten afectadas deberían ser instaladas en zonas que se parezcan lo más posible a su tierra ancestral, con fauna y flora del mismo tipo. Los sufrimientos de esas poblaciones habrán de reducirse al mínimo absoluto y habrán de compensarse las pérdidas que sufran, a menos que ello sea imposible a causa de fenómenos naturales. Su vuelta a sus tierras ancestrales debería ser siempre una parte indispensable del plan.

559. Se deben siempre tomar en cuenta las necesidades de tierras de las poblaciones indígenas al planear cualquier programa de reforma agraria.

560. Las tierras que se adjudiquen en función y cumplimiento de disposiciones de reforma agraria no deben en ningún caso incluir la tierra a la que los indígenas tienen derecho o que poseían en efecto antes de la reforma.

561. Los criterios de «tierra disponible» y de «ocupación» han de examinarse muy de cerca. En ningún caso se debe considerar como «tierra vacante» para los efectos de reforma agraria ninguna de las tierras poseídas por las poblaciones indígenas nómadas y seminómadas.

562. Es esencial que, antes de clasificar las tierras como adjudicables o no adjudicables con arreglo a los planes de reforma agraria, se tengan debidamente en cuenta su auténtica ocupación y las necesidades de las comunidades establecidas.

563. Deberían hacerse especiales esfuerzos para obtener tierras para los indígenas o grupos de indígenas y proporcionarles los medios de trabajar su tierra en los programas de reforma agraria.

564. Ha de revisarse la aplicación de los criterios que requieren la explotación de la tierra en forma «nacional y productiva», ya que, por lo general, han sido desfavorables en los grupos y comunidades indígenas.

565. Al despojar a los indígenas de sus tierras y aplicar políticas de asimilación forzosa se ha provocado un proceso de pérdida de identidad, urbanización y calamidad.

dades sociales sin cuento. Es indispensable que se devuelva a los indígenas su base territorial mediante reformas agrarias por las cuales recuperen la propiedad de la tierra, sin compra ni imposición de gravámenes. Es asimismo esencial que las tierras indígenas sean contiguas, a fin de salvaguardar la unidad del pueblo.

566. En ningún caso deben darse a los indígenas menos facilidades que a otros grupos dentro del marco de los planes de reforma agraria. Debe hacerse todo lo posible por obtener tierra «no indígena» o tierras públicas para adjudicarlas a las poblaciones indígenas necesitadas.

567. Deben recibirse y examinarse favorablemente las solicitudes indígenas pertinentes, prefiriéndolas en todo caso a las presentadas por grupos extraños a la región.

568. Debe darse toda prioridad a la devolución de la tierra usurpada a las comunidades indígenas propietarias.

569. Cuando se examinen cuestiones relacionadas con la distribución de tierras, deberían tenerse siempre en cuenta las necesidades de las poblaciones indígenas al respecto.

570. Debería alentarse a los gobiernos a nombrar comisiones que estudien el modo de obtener tierras para las comunidades indígenas que las necesitan y la mejor manera de conceder derechos sobre la tierra a las poblaciones indígenas que hayan sido privadas de ellos y de proteger esos derechos después de su restitución.

571. Todos los gobiernos deberían reconocer a las autoridades competentes de las comunidades indígenas o a las organizaciones de pueblos indígenas constituidas para defender los derechos de éstos a la tierra y sobre su tierra y deberían iniciar con ellas negociaciones significativas para resolver sus problemas relativos a la tierra.

572. Las disposiciones jurídicas y las buenas intenciones que las inspiran deberían llevarse a la práctica mediante medidas eficaces de ejecución y actividades ulteriores complementarias.

573. Deberían reducirse al mínimo las condiciones para la adquisición de tierra por las comunidades indígenas y los procedimientos aplicados deberían ser rápidos y sencillos.

574. Deberían asignarse a las autoridades indígenas que se ocupen de la cuestión de la tierra fondos considerables, que les permitieran comprar tierra para las comunidades indígenas.

8. DERECHOS POLÍTICOS

575. No debe exigirse saber leer y escribir como condición para el ejercicio del derecho de voto, ya que este requisito no se justifica en vista de los diversos procedimientos que se han establecido para facilitar el voto aun sin saber leer y escribir. Deben discontinuarse las prácticas de manipulación, en la demarcación de distritos y colocación de urnas electorales, y elevarse estos arreglos a planos de justicia y equidad, eliminando prácticas discriminatorias y tratos desfavorables en estas materias.

576. Debe estimularse el voto por candidatos indígenas entre los electores no indígenas. Han de tomarse las

medidas pertinentes para que, en vez de una representación meramente simbólica, haya una verdadera y justa representación indígena en las funciones y otros puestos públicos, sean éstos de carácter electivo o no electivo. Este acceso asegurado a ciertas funciones puede consistir en la reserva de ciertos puestos en el parlamento y en asambleas provinciales y municipales. También cabe proponérselo en relación con ciertos puestos no electivos, reservándose un número determinado de estos puestos a los indígenas. Esto debe hacerse sobre todo en las entidades que se ocupan de asuntos indígenas.

577. Se han de tomar además las medidas adecuadas para que se cumplan fielmente esas disposiciones y que, cuando sea necesario, se ajusten de manera que reflejen equitativamente las proporciones debidas.

578. Se ha de reconocer que los pueblos indígenas tienen su propia identidad nacional fundamentada en las realidades históricas que trascienden los fenómenos de mera solidaridad frente a la discriminación y la explotación, y que, por su existencia misma, tienen el derecho natural y original de vivir libremente en sus propios territorios.

579. Como consideración indispensable para todo arreglo conducente a la apropiada participación de las comunidades indígenas en todos los asuntos que influyen en su destino, se debe actuar con respeto y apoyo a las formas de organización interna de estos pueblos, ya que forman parte de su acervo cultural y jurídico y han contribuido a su cohesión y al mantenimiento de su tradición sociocultural. En virtud de ello se deben abandonar las políticas gubernamentales de intervención en la organización y el desarrollo de los pueblos indígenas y reconocerles esa autonomía, así como la capacidad de asumir la dirección de los procesos económicos pertinentes de la manera que ellos mismos perciban como apropiada a sus intereses y necesidades.

580. Debe reconocerse que la libre determinación en sus múltiples formas se plantea como condición esencial por las poblaciones indígenas para poder disfrutar de sus derechos fundamentales y determinar su futuro.

581. Se debe reconocer también que este derecho se plantea a diversos niveles e incluye factores económicos, sociales y culturales, además de los políticos, y consiste fundamentalmente en la libre decisión de los propios pueblos indígenas que han de crear en gran medida el contenido de este principio, tanto en sus expresiones internas como en sus expresiones externas que no implican necesariamente la facultad de separarse del Estado en que viven y constituirse como entidades soberanas. Esta facultad puede bien manifestarse como diversas formas de autonomía dentro del Estado e incluso del derecho individual y colectivo a ser diferente y ser considerado diferente reconocido por la Declaración sobre la raza y los prejuicios raciales, aprobada por la UNESCO en 1978 (reproducida en el *capítulo II*, anexo IV).

582. En efecto, en el curso de la preparación del presente estudio el Relator Especial trabó contacto más profundo con el concepto de libre determinación invocado en diversas circunstancias por diferentes grupos de población como preocupación básica y subyacente en todos sus planteamientos tal como se ha indicado en el *capítulo XVIII* y en las conclusiones acerca de esta materia. Todo esto le lleva a pensar que la sugerencia lan-

zada por la Conferencia mencionada en el párrafo 277 *supra* podría dar por resultado una elucidación de aspectos importantes del concepto de libre determinación en relación con la situación actual de numerosas poblaciones indígenas.

583. Por ello, dejando explícita constancia de su admiración por la excelente calidad en todo sentido de los estudios presentados por los Sres. Héctor Gros Espiell y Aureliu Cristescu sobre el tema de la libre determinación, desea manifestar su acuerdo con esa sugerencia y darle su decidido apoyo al recomendar que se nombre un Relator Especial para que prepare un estudio de la libre determinación, centrando la atención en particular en este derecho en lo tocante a las naciones y pueblos indígenas.

584. A este respecto, se recomienda también que se estudie cuidadosamente el proyecto de declaración de principios para la defensa de las naciones y los pueblos indígenas del hemisferio occidental, propuesto a la Conferencia Internacional de las Organizaciones no Gubernamentales en 1977 (reproducido en el *capítulo IV*, anexo IV, secc. A).

9. DERECHOS Y PRÁCTICAS RELIGIOSOS

585. Se recomienda que se estudie el sometimiento de las poblaciones indígenas al sistema de misiones religiosas y a procesos de conversión sistemática a religiones que les son extrañas. Ese estudio deberá hacerse por los órganos y con los medios que se estimen necesarios a fin de conocer de manera clara y precisa los aspectos de derechos humanos que estén involucrados en tales situaciones y procesos.

586. Algo similar se debería hacer con otras instituciones o entidades que, según denuncias insistentes de numerosas personas y organizaciones indígenas y no indígenas, se pretexta de acción religiosa o bajo nombres que tenderían a indicar otras funciones, actúan como elementos de penetración y preparación de los grupos o comunidades indígenas para su explotación por núcleos de interés extraños a esos grupos o comunidades entre los que despliegan sus actividades.

587. Se tomarán las medidas necesarias para impedir todo acto o práctica de interferencia o de perturbación o prohibición de ritos, prácticas y ceremonias religiosas indígenas y para castigar aquellas que no se hayan podido evitar.

588. Las interferencias indirectas o incidentales de los ritos y ceremonias religiosas indígenas deben evitarse y superarse al descubrirselas y al determinarse las causas y la manera de superarlas, dentro de un ambiente de equidad, respeto y entendimiento.

589. Los días feriados de las religiones indígenas deben equipararse a los de otras religiones y se les han de dispensar las mismas consideraciones que a los de las otras.

590. Se hará todo esfuerzo para que los practicantes de religiones indígenas puedan cumplir con sus días de descanso y celebrar los días feriados y ceremonias correspondientes de acuerdo con sus religiones o creencias, a su debido tiempo y por los períodos prescritos por las normas pertinentes.

591. Esto significa posibilitar a los practicantes de las religiones o creencias indígenas asistir o tomar parte en los rituales y ceremonias indígenas en el caso de las personas empleadas por patronos no indígenas; los internos en instituciones de salud o en instituciones penales; niños que se encuentran lejos de sus comunidades o grupos indígenas y están en hogares adoptivos o de «padrinos», o bien en internados escolares.

592. Se deberá hacer todo esfuerzo para resolver los problemas y dificultades de formalidades para cruzar las fronteras con propósito de asistir a ritos y ceremonias religiosas o participar en ellas.

593. Las ceremonias, costumbres y prácticas funerarias o de entierro serán respetadas en su calidad de actos religiosos que son, y no meramente toleradas. Se les dará la misma condición y consideración que se da a otras ceremonias en ocasión del entierro de los muertos.

594. Mientras se realiza la devolución de las tierras, lugares y sitios sagrados para las poblaciones indígenas para que ellas mismas los conserven y cuiden de acuerdo con las normas pertinentes, debe garantizarse el acceso a las tierras y lugares sagrados y a los productos naturales de los mismos que sean necesarios para las prácticas religiosas de los indígenas. Estos deberán ser protegidos y facilitados en la medida en que sea posible frente a disposiciones limitativas, restrictivas o de control de esas áreas por razones justificadas de otra índole.

595. En los lugares sagrados para los indígenas debe evitarse toda práctica que ponga en peligro la continuada provisión de los productos naturales de las tierras santas o sagradas o que entrañe la posibilidad de alterar el estado natural del sitio.

596. Cuando en casos excepcionales la devolución de esas tierras a los indígenas no sea posible, se deberán tomar medidas para proteger el acceso a esas tierras o lugares sagrados y a sus productos naturales y la conservación del estado natural de esos lugares y la esfera privada de los practicantes cuando se encuentren en esas tierras.

597. Se deberá entrar en arreglos que garanticen el requerido acceso a las tierras sagradas y los productos de las mismas y la esfera privada en ellas.

598. El acceso a los lugares tradicionales de entierro, su respeto y protección deben ser garantizados por los Estados por medio de actos formales proclamándolos como tales lugares sagrados en los reglamentos de las entidades administrativas y en las políticas adoptadas en estas materias.

599. Se protegerá la efectividad del acceso a los objetos sagrados y su disponibilidad, conservación y protección y la del carácter sagrado de los mismos.

600. Las leyes de conservación deberán tener en cuenta la provisión necesaria para usos religiosos en la máxima medida posible.

601. Los funcionarios o guardas fronterizos deben abstenerse de toda conducta o práctica que innecesariamente profane los objetos sagrados que se portan a través de las fronteras o afecte a la fuerza espiritual de los mismos. Al cruzar fronteras internacionales los indígenas que lleven artículos para usarlos en sus religiones tradicionales deberán ser tratados con respeto y digni-

dad y, en la medida en que lo permitan las disposiciones legales pertinentes, de acuerdo con sus propias leyes religiosas.

602. Al prohibirse el uso de sustancias controladas (coca, peyote, hongos alucinógenos, etc.) debe tenerse debidamente en cuenta la provisión de esas sustancias que se hace necesaria para su uso en relación con las religiones indígenas tradicionales.

603. En los casos en que el uso de los alucinógenos mencionados forme parte de las tradiciones religiosas y rituales, se deberá, con el apoyo de las mismas comunidades y, de ser posible, a través de ellas mismas, establecer las medidas de control que sean necesarias para evitar los abusos y la comercialización de esas sustancias.

604. Los museos deberán declinar la adquisición para sus colecciones de objetos que son conocidamente de significación religiosa actual para las religiones tradicionales indígenas y deberán informar a los dirigentes religiosos indígenas que corresponda de que la presencia de esos objetos en el mercado o en manos no indígenas ha llegado a su conocimiento.

605. Los museos deberán devolver a las comunidades o grupos de origen los objetos que se encuentren en posesión de esos museos siempre que esas comunidades o esos grupos los pidieren como necesarios en sus prácticas religiosas actuales. Mientras se hace esa devolución o cuando ésta no se pida, los museos deberán consultar a los dirigentes religiosos indígenas para que los guíen en sus prácticas relativas a la exhibición y la identificación por medio de etiquetas, la conservación y el almacenaje de los objetos sagrados indígenas que se encuentren en su posesión.

606. A petición de los practicantes religiosos correspondientes, los museos deben hacer posible y fácil que esos practicantes den el tratamiento ritual que corresponde a los objetos sagrados que se encuentren en posesión de esos museos.

607. A fin de evitar toda posible profanación de un área que es sagrada para los indígenas en casos en que se proponga la proclamación de ésta como sitio arqueológicamente interesante o proceder de una manera dada a ciertos trabajos concretos de restauración o a abrir esa área al público, se han de celebrar necesariamente consultas con los dirigentes tradicionales de las comunidades o grupos indígenas interesados sobre estos aspectos precisos y sobre toda posible violación de las normas pertinentes que gobiernan esas tierras, sitios u objetos que puedan resultar de esas actividades.

608. En toda materia relativa a los ritos religiosos y a las tierras y objetos sagrados para los indígenas, se han de celebrar consultas con los dirigentes religiosos tradicionales de las comunidades o grupos interesados.

10. IGUALDAD EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y ASISTENCIA JURÍDICA

609. Cuando por razones de equidad se requiera en los tribunales de justicia el uso de las lenguas indígenas, se deben hacer arreglos adecuados para que en toda clase de procedimientos y en todas las etapas e instancias de los mismos se proporcione el acusado, litigante, testigo o experto indígena que no domina el idioma oficial la posibilidad de participar plenamente en la calidad en

que se presenta pudiendo utilizar el idioma indígena en que sabe expresarse con adecuada habilidad y en el que entenderá lo que se le diga, se le comunique o pida.

610. Es también importante que se hagan los arreglos necesarios para hacer factible la estrecha relación que debe existir entre el cliente y el abogado que le presta sus servicios y los expertos y testigos del caso, de manera que puedan prepararse adecuadamente las presentaciones que se han de hacer y responder adecuadamente a las diversas circunstancias que se presenten en el curso del proceso.

611. Tanto en los tribunales como fuera de ellos, en la relación cliente-abogado se necesitan servicios de interpretación y de traducción cuando los interesados no dominen suficientemente el idioma oficial. Esos servicios les deben ser proporcionados por lo menos en las mismas circunstancias de facilidad en el acceso y de eficiencia en su prestación que a los otros idiomas no oficiales que gocen de esos servicios.

612. Para resolver los problemas de escasez y falta de preparación profesional de los intérpretes y traductores en relación con los idiomas indígenas, se sugiere la ampliación de las escuelas en que se preparan intérpretes y traductores en los diversos países a fin de incluir en sus programas los principales idiomas indígenas del país o de la región de que se trate, para que existan en número y calidad adecuados a las necesidades existentes.

613. En cuanto a las diferencias y dificultades culturales mencionadas, cabe sugerir que se procure dar vigencia a las instituciones jurídicas indígenas a través del establecimiento de éstas como derecho supletorio en los casos en que así lo exijan las circunstancias para los tribunales de jurisdicción ordinaria y privativa del caso.

614. Se debería también dar presencia al sistema jurídico indígena a través de conjueces indígenas o asesores especiales en derecho indígena que se integren en los tribunales en los casos, las ramas del derecho y las áreas pertinentes. Se debería también propiciar, en las áreas en que hay fuerte presencia numérica de la población indígena, el establecimiento de tribunales mixtos o de tribunales indígenas donde no los haya y el reconocimiento de los tribunales indígenas que existan en esas áreas.

615. Cabe sugerir que, en caso de que se invoquen diferencias de sistema jurídico, se atiendan estos planteamientos al reconocer que en ciertos casos existen diferencias en cuanto a las leyes aplicables según las partes involucradas en un litigio o causa, pues el indígena invoca disposiciones e instituciones de su derecho consuetudinario que el abogado ignora.

616. Se deberían facilitar las relaciones entre el abogado y su cliente o defendido, que se dificultan también en forma importante cuando no se entienden éstos entre sí por la diferente apreciación y valoración de los elementos que se presentan en casos concretos y las tradiciones jurídicas que invocan.

617. Para resolver los problemas lingüístico-culturales se recomienda establecer o fortalecer el establecimiento de programas de preparación de personas indígenas como abogados y su ingreso en la carrera judicial o bien su integración dentro del sistema judicial del país en diversas formas y niveles.

618. Se consideran útiles y recomendables los programas de preparación de estudiantes indígenas antes de su ingreso en las facultades de derecho, a fin de ponerles en condiciones de aprovechar mejor las enseñanzas de la facultad, aspirar a becas de estudio y tener acceso a las mejores universidades.

619. Se considera recomendable la preparación de abogados no indígenas por medio de la instrucción en el idioma, la cultura y el derecho indígenas que correspondan, a fin de posibilitarles el trabajo con clientes indígenas.

620. Se considera útil y conveniente celebrar juntas, seminarios, mesas redondas u otras reuniones similares entre indígenas y funcionarios de policía y otros encargados de la ejecución de las leyes, a fin de que se conozcan mejor y busquen fórmulas de mejor entendimiento recíproco. Asimismo se considera conveniente propiciar el ingreso de los indígenas en esas profesiones y funciones, así como en las de auxiliares de las mismas.

621. Donde los funcionarios de policía y otros encargados de la ejecución de las leyes en relación con las poblaciones indígenas no sean indígenas, se estima útil y recomendable la formación de asociaciones mixtas de indígenas y no indígenas para vigilar el comportamiento de esos funcionarios y de los integrantes de las comunidades pertinentes en sus relaciones con los anteriores.

L.—Retención del tema

622. La Subcomisión tal vez desee además examinar la conveniencia de retener formalmente la cuestión de las poblaciones indígenas en su programa de trabajo. Efectivamente, el análisis de la situación actual parece indicar que es a todas luces necesario mantener la vigilancia acerca del disfrute de los derechos de las poblaciones indígenas. Al respecto ha de tenerse en cuenta que con la creación del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, que celebra períodos de sesiones anuales, la Subcomisión recibirá cada año el informe del Grupo de Trabajo y por ello tendrá que tener siempre en su programa el tema correspondiente, que podría ser denominado «Problemas y derechos de las poblaciones indígenas» o simplemente «Poblaciones indígenas».

M.—Difusión del estudio

623. Los esfuerzos para informar a la comunidad internacional y para formar la opinión pública internacional son un medio muy eficaz para que ésta adquiera conciencia de los problemas de las poblaciones indígenas. En el presente estudio se ha examinado sistemáticamente la situación de poblaciones indígenas en los distintos países del mundo. La Subcomisión tal vez desee decidir, como en el caso de los estudios que ha efectuado anteriormente, que se imprima el estudio para uso de los gobiernos, organismos especializados, centros de investigación, organizaciones no gubernamentales y todas las personas interesadas, y que se le dé además la mayor publicidad posible.

N.—Adopción de principios e instrumentos

624. Del contenido del presente estudio se desprende claramente que los principios enunciados en los instrumentos internacionales existentes en materia de derechos humanos y libertades fundamentales no se aplican plenamente en todos los países. Se estima indispensable que se cumplan cabalmente en todas partes las disposiciones vigentes en los diversos países y que se acepte por todos lo más pronto posible la obligatoriedad de todos los instrumentos hoy existentes en materia de derechos humanos y libertades fundamentales. Para ello habrá que cuidar en particular de la ejecución cada vez más estricta de esas estipulaciones.

625. Queda también claro que las disposiciones contenidas en estos instrumentos no son plenamente adecuadas para el reconocimiento y la protección de los derechos específicos que las poblaciones indígenas tienen en cuanto tales en el seno de las sociedades globales de los países en que viven actualmente.

626. Es entonces indispensable elucidar todas las consecuencias de las disposiciones existentes y las medidas que entraña el respeto efectivo de los derechos en ellas reconocidos, así como las normas complementarias que habría que formular y cumplir. A juicio del Relator Especial convendría elaborar determinados principios en que pudieran inspirarse los gobiernos de todos los Estados en su actuación en relación con las poblaciones indígenas a base del respeto por la identidad étnica de las mismas y por los derechos y libertades que les corresponden.

627. En esos principios habría que recoger entonces, necesariamente, las normas complementarias y específicas que como resultado de un examen cuidadoso se determine que habría que formular a fin de reconocer y proteger más plenamente los derechos y libertades que es indispensable consagrar y cumplir en relación con las poblaciones indígenas. Desea sugerir el Relator Especial que, como se ha hecho en casos similares en relación con otras materias, una vez reunidas en un conjunto de principios las ideas y medidas que se estimen fundamentales, la Subcomisión recomiende a los órganos de que ella depende la necesidad de formular una declaración de los derechos y libertades de las poblaciones indígenas que eventualmente pudiera llegar a constituir la base de una convención sobre la misma materia.

628. Para los efectos de la elaboración del proyecto de conjunto de principios, del proyecto de declaración y del proyecto de una eventual convención, cuenta la Subcomisión con el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, en cuyas labores participan directamente representantes auténticos de las principales organizaciones indígenas del mundo. Se encuentra entonces la Subcomisión en condiciones óptimas para realizar ese trabajo sobre la base de sugerencias concretas formuladas por el Grupo de Trabajo teniendo debida cuenta de los puntos de vista de las poblaciones interesadas.

629. Estima el Relator Especial que en el estudio, y particularmente en la presente tercera parte, se encontrarán algunas observaciones y sugerencias de importancia cardinal en estas materias que podrían formar

la base para la formulación de algunos de esos principios que se estiman subyacentes o implícitos en las mismas. En ciertos casos se podría considerar que se han hecho explícitos algunos de esos principios.

630. Ha de señalarse que corresponde al Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, por atribución específica que al efecto le ha hecho el Consejo Económico y Social, contribuir a la formulación de textos que pueda presentar como recomendaciones iniciales a los órganos mayores en materia de derechos humanos. Así se le pide explícitamente en el segundo aspecto de su mandato, consistente en la atención especial que debe dar a la evolución de normas en esta materia.

631. Ha de señalarse finalmente que a petición del Grupo de Trabajo durante su primer y segundo períodos de sesiones, en 1981 y 1983 respectivamente, y cumpliendo con peticiones formuladas en resoluciones de la Subcomisión, se han de puesto ya a disposición de ese Grupo algunas ideas básicas en las áreas de salud, educación, idioma, derechos políticos y derechos y prácticas religiosas (1982) y sobre la delicada y completa materia de la definición de las poblaciones indígenas desde el punto de vista internacional (1983).

632. Queda ahora a la disposición del Grupo de Trabajo esta tercera parte del estudio.

O.—Año internacional de las poblaciones indígenas del mundo (1992)

633. Se recomienda que se sugiera a la Asamblea General de las Naciones Unidas que proclame un «Año internacional de las poblaciones indígenas del mundo». Este podría quizás ser el año 1992, para que coincida con el 500.º aniversario del establecimiento del contacto histórico, hacia la mitad del presente milenio, entre las poblaciones indígenas de América y las poblaciones de Europa y subsiguientemente con las de otras regiones del globo terráqueo. Esto sin perjuicio de los contactos anteriores que puedan haber existido entre América y las otras regiones del mundo, que están aún por determinarse con rigor científico histórico. Las relaciones entre las diversas regiones del mundo, de 1492 a nuestros días, han sido constantes e intensas. En este contexto se han producido intercambios de productos e influencias culturales, a las que las poblaciones indígenas de las diversas partes del mundo han contribuido de manera particular.

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم . استعلم عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة ، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف .

如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经售处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.
