



**Consejo Económico  
y Social**

Distr.  
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/2000/10  
10 de julio de 2000

ESPAÑOL  
Original: INGLÉS

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS  
Subcomisión de Promoción y Protección  
de los Derechos Humanos  
52º período de sesiones  
Tema 8 del programa provisional

PREVENCIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN Y PROTECCIÓN A LAS MINORÍAS

Documento de trabajo sobre la relación y las diferencias entre los derechos de las  
personas pertenecientes a minorías y los derechos de los pueblos indígenas

INTRODUCCIÓN

1. En su resolución 1999/23 (párr. 4), la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos decidió confiar a la Sra. Erica-Irene Daes y al Sr. Asbjørn Eide la elaboración, sin consecuencias financieras, de un documento de trabajo sobre la relación y las diferencias entre los derechos de las personas pertenecientes a minorías y los derechos de los pueblos indígenas, para presentarlo en los próximos períodos de sesiones del Grupo de Trabajo sobre las Minorías y del Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas y al 52º período de sesiones de la Subcomisión.

I. DOCUMENTO DEL SR. ASBJØRN EIDE

Tipos de derechos: Observaciones iniciales

2. Aunque este documento trata de derechos específicos de las minorías y los pueblos indígenas, resulta útil situarlo en un contexto más amplio, y reconocer que son pertinentes cuatro tipos de derechos:

GE.00-14240 (S)

- a) Los derechos humanos generales que corresponden a todos, que figuran en la Declaración Universal de Derechos Humanos y que se amplían en instrumentos posteriores, como los dos Pactos Internacionales de 1966. Se trata de derechos individuales.
- b) Los derechos adicionales específicos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, que figuran en el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas ("la Declaración sobre las minorías") y en diversos instrumentos regionales que tratan de los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Se formulan como derechos de las personas y por tanto son derechos individuales. No obstante, los Estados tienen algunos deberes con respecto a las minorías como colectividades.
- c) Los derechos especiales de los pueblos indígenas y de los indígenas, que figuran en el Convenio N° 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes y -si se adopta y cuando se adopte- en el proyecto de declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de las poblaciones indígenas, que el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas adoptó en 1993 y que en la actualidad examina la Comisión de Derechos Humanos. Se trata en su mayor parte de derechos de grupos ("pueblos") y por tanto son derechos colectivos.
- d) Los derechos de los pueblos estipulados en el artículo 1 común a los dos Pactos Internacionales de 1966. Estos son únicamente derechos colectivos.

#### Semejanzas y diferencias entre los tipos de derechos

3. Tipo a). Los derechos humanos de carácter general que se enumeran en la Declaración Universal y se amplían en otros instrumentos son derechos humanos individuales y pueden ser exigidos por todos, incluidas las personas pertenecientes a minorías, pueblos indígenas y otros pueblos. Constituyen la base del sistema de los derechos humanos. Se basan en los dos principios básicos que se establecen en la Declaración Universal: el artículo 1 (Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos) y el artículo 2 (toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en [la] Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición). Entre los derechos individuales se encuentran el derecho a la integridad de la persona, la libertad de acción, los derechos a las debidas garantías procesales, los derechos políticos y los derechos económicos, sociales y culturales. Su función principal es garantizar la integración social en condiciones de dignidad e igualdad.

4. Tipo b). Los derechos de las personas pertenecientes a minorías se basan en los derechos proclamados en la Declaración Universal y se suman a éstos. La Declaración, en el párrafo 2 del artículo 8, lo expresa con las siguientes palabras: "El ejercicio de los derechos enunciados en la presente Declaración se entenderá sin perjuicio del disfrute por todas las personas de los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos universalmente".

5. Entre los derechos específicos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas se encuentran el derecho a disfrutar de su propia cultura, a profesar y practicar su propia religión y a utilizar su propio idioma, en privado y en público, libremente y sin injerencia ni discriminación de ningún tipo (artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y párrafo 1 del artículo 2 de la Declaración sobre las minorías); a participar efectivamente en la vida cultural, religiosa, social, económica y pública (párrafo 2 del artículo 2 de la Declaración sobre las minorías) y a participar efectivamente en las decisiones que se adopten a nivel nacional y, cuando proceda, a nivel regional respecto de la minoría a la que pertenezcan o de las regiones en que vivan (ibíd., párrafo 3 del artículo 2); a establecer y mantener sus propias asociaciones (ibíd., párrafo 4 del artículo 2); a establecer y mantener, sin discriminación de ningún tipo, contactos libres y pacíficos con otros miembros de su grupo y con personas pertenecientes a otras minorías, así como contactos transfronterizos con ciudadanos de otros Estados con los que estén relacionados por vínculos nacionales o étnicos, religiosos o lingüísticos (ibíd., párrafo 5 del artículo 2). Las personas pertenecientes a minorías podrán ejercer estos derechos individualmente así como en comunidad con los demás miembros de su grupo, sin discriminación alguna, y no sufrirán ninguna desventaja como resultado del ejercicio o de la falta de ejercicio de los derechos enunciados en la [ ] Declaración (ibíd., art. 3).

6. Tipo c). Los derechos específicos de los pueblos indígenas y de los miembros de los pueblos indígenas se detallan en el Convenio N° 169 de la OIT<sup>1</sup>. Unos derechos de mayor alcance se proponen en el proyecto de declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas que fue presentado por la Subcomisión a la Comisión de Derechos Humanos en 1994 y se está examinando en la actualidad con vistas a su posible adopción en el futuro por la Asamblea General.

7. El Convenio N° 169 de la OIT y el proyecto de declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas reconocen la base representada por los derechos humanos individuales. En el artículo 1 del proyecto de declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas se establece que los pueblos indígenas tienen derecho al disfrute pleno y efectivo de todos los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos por la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y el derecho internacional relativo a los derechos humanos. Una disposición equivalente puede encontrarse en el artículo 3 del Convenio de la OIT.

8. Los derechos específicos de los pueblos indígenas que figuran en el Convenio de la OIT y en el proyecto de declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas son significativamente distintos de los que aparecen en la Declaración sobre las minorías. Probablemente el mejor modo de formular la diferencia es el siguiente: mientras la Declaración sobre las minorías y otros instrumentos relativos a las personas pertenecientes a minorías tienen por objeto garantizar un lugar para el pluralismo dentro de la unidad, los instrumentos relativos a los pueblos indígenas tienen por objeto permitir un mayor grado de desarrollo autónomo. Mientras en la Declaración sobre las minorías se hace mucho hincapié en la participación efectiva en la sociedad de que forme parte la minoría (párrafos 2 y 3 del artículo 2), las disposiciones relativas a los pueblos indígenas tratan de otorgar facultades a estos pueblos para que puedan adoptar

---

<sup>1</sup> Este Convenio es vinculante únicamente para los Estados que lo han ratificado; para mayo de 2000, 13 Estados lo habían hecho.

sus propias decisiones (por ejemplo, en los artículos 7 y 8 del Convenio N° 169; en los artículos 4, 23 y 31 del proyecto de declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas). En el proyecto se otorga una importancia secundaria al derecho a participar en la sociedad y se expresa como derecho optativo de los pueblos indígenas. Éstos tienen derecho a participar plenamente, *si lo desean*, mediante procedimientos determinados por ellos, en la elaboración de las medidas legislativas y administrativas que les afecten (proyecto de declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas, artículos 19 y 20). El supuesto de base debe ser que la participación en la sociedad no es necesaria cuando tienen plenas facultades propias para adoptar las decisiones pertinentes.

9. Estrechamente vinculada a esta cuestión se encuentra la diferencia respecto a los derechos sobre la tierra y sobre los recursos naturales. En la Declaración sobre las minorías no figuran dichos derechos, mientras que se trata de elementos centrales del Convenio de la OIT (arts. 13 a 19) y del proyecto de declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas (arts. 25 a 30). Podrían mencionarse otros ejemplos para explicar la diferencia fundamental entre el alcance de los derechos de las personas pertenecientes a minorías y los de los pueblos indígenas. Lógicamente, esa diferencia está relacionada con la cuestión básica de que los instrumentos relativos a las minorías hacen referencia a los derechos de personas, mientras que los relativos a los indígenas se refieren a los derechos de pueblos.

10. Tipo d). ¿Cuál es la relación entre los derechos de las minorías y los derechos de los pueblos indígenas, por un lado, y por el otro entre los derechos de los pueblos a la libre determinación establecidos en el artículo 1 común a los Pactos Internacionales de 1966? Por lo que respecta a los derechos de las personas que pertenecen a minorías, la respuesta es simple: los instrumentos pertinentes no estipulan ningún derecho a la libre determinación de los grupos (colectiva). Los derechos de las personas pertenecientes a minorías son derechos individuales, aunque en la mayoría de los casos sólo pueden ser disfrutados en comunidad con otras personas. No obstante, entre los deberes del Estado con respecto a la protección de la identidad de las minorías puede encontrarse el derecho a aceptar y fomentar las condiciones propicias para cierto grado de autonomía no territorial con respecto a cuestiones religiosas, lingüísticas o culturales en un sentido más amplio. Puede facilitarse la participación efectiva de las minorías mediante la devolución territorial sobre una base democrática, no étnica, pero los instrumentos pertinentes con respecto a las minorías no imponen a los Estados el deber de delegar autoridad desde un punto de vista territorial.

11. En la actualidad se está debatiendo la cuestión de los derechos de los pueblos indígenas: ¿Se trata de "pueblos" en el sentido del artículo 1 común a los dos Pactos Internacionales? De ser así, deberían tener derecho a establecer libremente su condición política y a proveer a su desarrollo económico, social y cultural, así como, para el logro de sus fines, a disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio del beneficio recíproco, así como del derecho internacional.

12. La polémica que ha suscitado esta cuestión todavía no se ha resuelto. Si bien es cierto que en el Convenio N° 169 de la OIT se emplea el término "pueblos", en el párrafo 3 de su artículo 1 se subraya que la utilización de dicho término no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que puedan conferirse al término en el derecho internacional. Parece claro que la intención era evitar que la palabra "pueblos" se utilizara como

excusa para exigir la separación territorial. El proyecto de declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas va mucho más lejos: en su artículo 3, se afirma que los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación y, en virtud de él, pueden determinar libremente su condición política y perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural. Esta formulación, basada en el artículo 1 común a los Pactos Internacionales, es uno de los elementos más controvertidos del proyecto de declaración, y ha sido objeto de examen desde que éste se transmitió a la Comisión de Derechos Humanos.

13. Durante el último período de sesiones del Grupo de Trabajo de la Comisión encargado de elaborar el proyecto de declaración<sup>2</sup> tuvo lugar un largo debate. Los representantes de los grupos indígenas se manifestaron a favor del pleno derecho a la libre determinación, aunque ello no significara necesariamente que ese derecho se utilizara para separarse de los Estados de los que forman parte actualmente. Los representantes de los gobiernos estaban o bien en contra de la inclusión del derecho a la libre determinación o bien pretendían que se le diera un significado más limitado del que se le había dado en el contexto de la descolonización.

14. Se están examinando dos interpretaciones revisadas del derecho a la libre determinación: la primera se refiere a la llamada libre determinación "interna", que básicamente alude al derecho a la gestión eficaz y democrática dentro de los Estados, y permite que la población en su conjunto determine su condición política y persiga su desarrollo; la segunda pretende equiparar el derecho a la libre determinación con el derecho a un cierto grado de autonomía, si bien no especificado, dentro de los Estados soberanos.

15. Conceptualmente y en la práctica, la autonomía territorial debe mantenerse separada de la autonomía cultural. Es necesario que se examinen las ventajas y los riesgos de ambas. En general, resulta difícil de aceptar un principio de autonomía territorial basado estrictamente en criterios étnicos, ya que ello contraviene los principios básicos de la igualdad y la no discriminación entre personas por motivos raciales o étnicos. Por otro lado, existen sólidos argumentos a favor de aquellas formas de autonomía cultural que permitirían mantener la identidad del grupo. Un hecho especial de los pueblos indígenas es que la preservación de la autonomía cultural requiere un grado considerable de autogestión y de control de los recursos naturales, lo cual requiere, a su vez, un cierto grado de autonomía territorial. No obstante, el alcance y los límites de esa autonomía son difíciles de especificar, tanto en teoría como en la práctica de cada caso concreto.

16. Independientemente de la postura que se pueda adoptar en relación con este tema, que muy probablemente seguirá siendo objeto de polémica durante algún tiempo, está claro que el problema de la libre determinación no se plantea en relación con la Declaración sobre las minorías, que no limita ni amplía los derechos que puedan corresponder a los pueblos en virtud de otras disposiciones del derecho internacional. Los derechos establecidos en la Declaración no pueden interpretarse en el sentido de que autorizan actividades contrarias a los propósitos y principios de las Naciones Unidas, incluida la integridad territorial de los Estados<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> El informe del Grupo de Trabajo figura en el documento E/CN.4/2000/84.

<sup>3</sup> Artículo 8 (4) de la Declaración sobre las minorías.

Los beneficiarios de las cuatro categorías de derechos

17. Toda persona, con inclusión de las que pertenecen a grupos minoritarios o indígenas, tiene derecho a gozar de los derechos humanos consagrados en la Declaración Universal, y puede reclamarlos ante cualquier autoridad que ejerza jurisdicción sobre ella. Por consiguiente, si los grupos minoritarios o indígenas disponen de un cierto grado de autonomía, las autoridades también están obligadas a respetar y a proteger los derechos humanos universales en el ámbito de su jurisdicción.

18. Podrán reclamar los derechos especiales de las minorías las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, lingüísticas y religiosas, como también las que pertenezcan a pueblos indígenas. Así lo corrobora la práctica del Comité de Derechos Humanos de aplicación del artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

19. Los derechos de los pueblos indígenas, que en el derecho internacional vigente sólo están establecidos en el Convenio N° 169 de la OIT, únicamente pueden ser reivindicados por personas pertenecientes a pueblos indígenas o sus representantes. Los miembros de minorías no indígenas no pueden reivindicar los derechos contenidos en el citado Convenio.

20. En el apartado b) del artículo 1 del Convenio N° 169 de la OIT se define a los indígenas como "los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas".

21. Todavía no existe consenso con respecto a los colectivos que son beneficiarios del derecho a la libre determinación de conformidad con el artículo 1. Se está de acuerdo en que dicho derecho se aplica a las poblaciones de territorios no autónomos que determinen los órganos pertinentes de las Naciones Unidas, y a las poblaciones que residen en territorios ocupados. También se aplica al conjunto de la población de los Estados soberanos. Más allá de esas categorías, la opinión jurídica sigue dividida.

Observaciones finales

22. En la actividad normativa de las Naciones Unidas con respecto a las minorías y a los pueblos indígenas ha surgido una doble vía.

23. Los derechos humanos generales cumplen una función claramente integradora; en cambio, los derechos de las minorías están formulados como los derechos de las personas a preservar y desarrollar su identidad separada del grupo dentro del proceso de integración. Con frecuencia, las personas pertenecientes a minorías tienen varias identidades y participan activamente en el ámbito común. Los derechos indígenas, por otro lado, tienden a consolidar y a reforzar la diferencia de esos pueblos con respecto a otros grupos de la sociedad. La base de este razonamiento es que las personas pertenecientes a pueblos indígenas tienen una identidad predominantemente indígena y participan menos en el ámbito común.

24. Lo que se considera normalmente como elemento distintivo de los pueblos indígenas respecto de otros grupos es que se asentaron en el territorio en que residen con anterioridad a los demás pobladores, así como el hecho de que mantienen una cultura distinta que está estrechamente vinculada a sus métodos particulares de aprovechamiento de la tierra y de los recursos naturales.

25. La utilidad de establecer una distinción precisa entre las minorías y los pueblos indígenas es discutible. La Subcomisión, y en particular los dos autores del presente documento, han desempeñado un importante papel en la separación de las dos vías. Tal vez haya llegado el momento de que la Subcomisión vuelva a examinar este problema. Una cuestión que debe considerarse es si la distinción puede aplicarse a nivel mundial. Se ha afirmado que el enfoque empleado en la redacción de los *derechos de las minorías* ha sido influenciado principalmente por la experiencia europea, y, por consiguiente, es claramente eurocéntrico, mientras que la redacción de los *derechos indígenas* se ha visto influenciada principalmente por los sucesos que han tenido lugar en América y en la región del Pacífico (la "doctrina blue water"<sup>4</sup>), y por lo tanto se centra en la perspectiva americana<sup>5</sup>. La distinción es probablemente mucho menos útil para el establecimiento de normas en relación con la convivencia de grupos distintos en Asia y en África.

26. Otra cuestión es si todas las minorías y todos los pueblos indígenas deben tratarse del mismo modo, o si es necesario hacer una distinción tanto entre minorías como entre grupos indígenas. Para las personas de origen indígena que han emigrado a zonas urbanas, tal vez su identidad propia deba combinarse con su integración, en condiciones de igualdad, a la vida de la ciudad. Análogamente, las necesidades de las minorías que viven en grupos compactos y que son incluso mayoría en una región determinada de un país son muy distintas de las necesidades de los miembros de minorías que viven de forma dispersa, mayoritariamente en ciudades en las que conviven personas de orígenes étnicos muy diversos.

## II. DOCUMENTO PREPARADO POR ERICA-IRENE DAES

27. Al aceptar el encargo de preparar un documento de trabajo junto con el Sr. Eide sobre la relación y la distinción entre los derechos de las personas pertenecientes a minorías y los de los pueblos indígenas, soy consciente, en primer lugar, de la calidad y la amplitud del documento del Sr. Eide, que constituye la parte I del presente documento de trabajo, y de la labor de varios otros expertos en derecho y de los organismos competentes del sistema de las Naciones Unidas que me han precedido en el estudio de esta materia o que no han logrado resolver la compleja

---

<sup>4</sup> Según la "doctrina blue water", los indígenas son las poblaciones no europeas que vivían en cada territorio antes de la colonización y asentamiento de los europeos, y que actualmente constituyen un grupo no dominante y culturalmente distinto en los territorios habitados principalmente por europeos y sus descendientes.

<sup>5</sup> Por lo general, se considera que los samis del norte de Escandinavia y los pueblos árticos de la Federación de Rusia son indígenas a pesar de que la "doctrina blue water" no los abarque. Noruega ha ratificado el Convenio N° 169 de la OIT en el entendimiento de que los samis son indígenas con arreglo a la definición que figura en el artículo 1 de dicho Convenio.

cuestión de los términos "minorías" e "indígenas" a satisfacción de los gobiernos y los grupos interesados. Según mi experiencia no existe solución fácil, ni en la lógica ni en el derecho, en lo que respecta a esos términos. Sin embargo, creo que se puede simplificar la controversia relativa a la definición presentando la relación y la distinción entre los derechos de las personas pertenecientes a minorías y los de los pueblos indígenas, identificando determinados factores básicos, examinando algunas características importantes y eliminando un buen número de conceptos erróneos.

28. Podría ser útil empezar con la identificación de los factores de los que se ha afirmado en repetidas ocasiones que constituyen, ya sea por sí solos o combinados de algún modo, las características de las minorías o de los pueblos indígenas:

- a) La inferioridad numérica;
- b) El aislamiento o la exclusión social, o una discriminación persistente;
- c) La especificidad cultural, lingüística o religiosa;
- d) La concentración geográfica (territorialidad);
- e) La condición de aborígen (es decir, el hecho de ser un grupo autóctono).

29. El término "minoría" se ha aplicado a veces a cualquier grupo que representara menos del 50% de la población de un Estado. Se ha presupuesto que la inferioridad numérica coloca al grupo en una situación de riesgo, y justifica de ese modo la adopción de medidas especiales de protección. Aunque ello puede ser cierto en muchos casos, como por ejemplo en de los afroamericanos en los Estados Unidos, un grupo reducido en número también puede formar una elite dominante, como fue el caso de los afrikaners durante el régimen del apartheid en Sudáfrica. Del mismo modo, la superioridad numérica de los pueblos indígenas en países como Bolivia o Guatemala no les ha garantizado el disfrute de los derechos humanos fundamentales.

30. Por estos motivos, en la mayoría de los intentos anteriores por definir a las "minorías" y a los "pueblos indígenas" se ha hecho hincapié en su situación no dominante en la sociedad nacional, ya sea como criterio suficiente o bien en conjunción con el criterio de la inferioridad numérica. Esta solución plantea problemas de carácter metodológico y lógico. La evaluación del grado de dominación puede resultar difícil. Es posible que un grupo determinado controle nominalmente el aparato estatal pero se encuentre subordinado a otro grupo que controle, por ejemplo, las tierras, las finanzas o las instituciones militares del país. La dominación de derecho puede constituir una subordinación de hecho. En resumen, aplicar la falta de dominación como característica fundamental de las minorías o de los pueblos indígenas desemboca en la paradoja de que el grupo deja de ser una minoría o un pueblo indígena cuando logra la realización de sus derechos humanos o alcanza la igualdad social y política. Nos enfrentamos a un dilema lógico: o bien admitimos que el objetivo de la igualdad nunca se logrará plenamente, o bien aceptamos que términos como "minorías" tienen un carácter puramente circunstancial y transitorio. Ningún pueblo indígena o minoría ha admitido que su condición jurídica exista exclusivamente en un momento y una situación determinados.

31. ¿Se trata simplemente de un problema de terminología? Un grupo reivindica sus derechos cuando considera que están siendo vulnerados. Para la comunidad internacional, el problema radica en primer lugar en establecer, desde el punto de vista jurídico, qué derechos puede reivindicar legítimamente un grupo concreto, para poder determinar entonces qué derechos legítimamente reivindicados están siendo vulnerados en la práctica. La cuestión de si un grupo se encuentra en una situación de subordinación tal vez sea imposible de resolver hasta que nos pongamos de acuerdo sobre la clase de grupo de que se trata. Por ejemplo, si los afrikaners afirman que tienen derecho a la autonomía y a derechos especiales sobre sus tierras, debemos determinar en primer lugar si tienen derecho legítimamente a que se les considere "indígenas". El hecho de que carezcan de derechos especiales sobre la tierra no puede ser un factor en la decisión de si se les puede considerar como indígenas, ya que ello daría lugar lógicamente a un razonamiento circular.

32. La existencia de una subordinación es la razón por la cual tenemos que contar con instrumentos internacionales, como la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, de 1992.

33. Está extendida la creencia de que la diferencia cultural -lo mismo si es lingüística, religiosa o étnica- es una característica tanto de las minorías como de los pueblos indígenas, y en general, ambas clases de grupos lo afirman. Realmente, los pueblos indígenas de todo el mundo sostienen que comparten una clase especial de cultura que los distingue a todos ellos de otros pueblos y culturas. Los dirigentes de las minorías y de los pueblos indígenas afirman con frecuencia que la razón por la que tratan de lograr el reconocimiento jurídico colectivo y la libre determinación es el disfrute de sus culturas características.

34. Es un gran desafío evaluar la cultura y ponerse de acuerdo sobre el grado en que difieren las culturas. En mayor o menor medida todos los grupos y culturas coinciden parcialmente en algunos aspectos y cambian con el tiempo, en particular en esta era de comunicaciones mundiales. ¿Pierde un grupo gradualmente sus derechos a medida que cambia su cultura? ¿O pierde sus derechos cuando traspasa cierto umbral de similaridad cultural con otros grupos?

35. Las minorías nacionales y los grupos "raciales" plantean problemas adicionales de relación y distinción de sus derechos. Se los puede distinguir de otros segmentos de la sociedad nacional sólo por lo que respecta a sus orígenes históricos, nombres o apariencia física. Estas características distintivas pueden exponerlos a la discriminación, pero la posibilidad de un grupo de ser reconocido o identificado puede no ir asociada a la existencia de una cultura de grupo distintiva. Por ejemplo, el prejuicio sobre el color de la piel puede que no tenga nada que ver con la existencia de diferencias culturales. De igual forma, un grupo puede luchar contra el prejuicio del color de la piel sin aspirar a perpetuar una cultura característica, sino simplemente porque sus miembros desean evitar la discriminación. Es probablemente más sensato concluir que mientras la diferencia cultural puede ser a menudo el objetivo de grupos que hacen valer derechos como minorías o pueblos indígenas, no debe ser un criterio fijado como umbral para la legitimidad de las reivindicaciones de los grupos.

36. A este respecto, debe comprenderse que una "minoría" puede crearse bien por las acciones del Estado y sus ciudadanos, bien por el propio grupo. Algunos grupos optan por perpetuar una identidad colectiva diferente, mientras que otros están satisfechos con asimilarse a la vida

nacional, pero los prejuicios oficiales o no oficiales se lo impiden. Ambos tipos de situaciones pueden traducirse en violaciones de los derechos humanos, violencia grave y amenazas para la paz y estabilidad internacionales.

37. La aboriginalidad (es decir, la característica de ser autóctono o de ser los primeros habitantes humanos de un territorio) parece ser evidente como característica distintiva de los pueblos indígenas. Con todo, ello no aclara muchas situaciones, en particular en Asia y África, donde todos los grupos dominantes y no dominantes que existen dentro del Estado pueden reivindicar la aboriginalidad. En tales situaciones, los estudios anteriores han propuesto la utilización de la subordinación y de las diferencias culturales como otros criterios, distinguiendo los grupos vulnerables de los sectores dominantes de la sociedad. Pero este enfoque no establece una distinción entre pueblos indígenas y minorías dentro de los Estados africanos y asiáticos, a menos que estemos dispuestos a aceptar que la distinción consiste simplemente en el grado de aboriginalidad o diferencia cultural. En este caso pueden plantearse problemas al aplicar diferentes enfoques a diferentes regiones del mundo: una norma cualitativa en América (aboriginalidad) y una norma cuantitativa en África y Asia (grado de aboriginalidad o diferencia).

38. El factor de la aboriginalidad no aclara las situaciones de grupos que fueron desalojados por la fuerza de sus territorios ancestrales, obligándolos a dispersarse o a emigrar a través de las fronteras de los Estados. ¿Son los emigrantes o grupos de la diáspora "indígenas" en su lugar de origen, y "minorías" en cualquier otra parte? Todo linaje humano puede encontrar sus raíces en un territorio del mundo, pero ello no da derecho a cada grupo a afirmar derechos como pueblo indígena. Por otro lado, resultaría injusto que un grupo perdiera su derecho a ser indígena en el momento en que fuera obligado a abandonar sus tierras ancestrales. ¿Durante cuánto tiempo sobrevive la condición de indígena a un traslado forzado, y justifica una reclamación del derecho de retorno? Las minorías y los pueblos indígenas comparten experiencias muy similares de opresión y desplazamiento, pero si se utiliza el factor de la aboriginalidad se otorgan mayores derechos a los grupos que lograron permanecer físicamente en posesión de sus territorios patrios.

39. Los pueblos indígenas sostienen que ellos no sólo continúan ocupando partes de sus territorios patrios sino también que tienen una relación especial con sus tierras. Ello es, evidentemente, una reivindicación de diferencia cultural, pero puede considerarse también como un perfeccionamiento del concepto de la aboriginalidad. Es una forma de decir que vivir juntos y en relación es la principal aspiración del grupo, una condición indispensable para el disfrute de sus derechos humanos. Tal vez no sea la realidad actual, debido a la intervención de las autoridades del Estado y de los colonizadores, pero el apego a un territorio patrio es, sin embargo, un factor que define la identidad e integridad del grupo, social y culturalmente. Ello puede sugerir una definición muy limitada, pero precisa, del término "indígena", suficiente para aplicarse a cada situación donde el problema consiste en distinguir a un pueblo indígena de una clase más amplia de minorías. Con todo, una consecuencia es que la diferencia puede ser simplemente de grado y no de calidad. Muchos grupos que son identificados o se identifican ellos mismos como "minorías" se consideran conectados con un territorio patrio dentro del Estado, u otro Estado.

40. Si bien la aboriginalidad es tal vez el factor clave desde la perspectiva de los pueblos indígenas, debe tenerse en cuenta que muchos pueblos indígenas de los países industrializados han cambiado profundamente sus relaciones humano-ecológicas, y una mayoría de ellos ya no

ocupan sus territorios ancestrales. Las tierras ancestrales han conservado un significado simbólico considerable y una importancia política para los pueblos indígenas, incluso en las circunstancias de industrialización e integración económica que predominan en países tales como los Estados Unidos y en países donde las diferencias entre pueblos indígenas y minorías respecto de la cultura y la aboriginalidad se han convertido más en cuestiones de grado.

41. La realidad sigue siendo que los pueblos indígenas y las minorías se organizan por separado y tienden a mantener diferentes objetivos, incluso en aquellos países donde parece que difieren muy poco en cuanto a las características del "objetivo" que los distinguía del resto de la población del Estado. Al mismo tiempo, ninguna definición o lista de características puede eliminar las coincidencias que existen entre los conceptos de minoría y de pueblos indígenas. Continuarán surgiendo casos que desafíen cualquier intento de clasificación simple y bien definido.

42. En tales casos, parece que sería apropiado adoptar un enfoque deliberado: ¿cuáles son para un grupo las consecuencias jurídicas de ser asignado a una u otra categoría? ¿Qué categoría es más compatible con los objetivos y aspiraciones del grupo? ¿Qué categoría es compatible con lo que el grupo puede lograr de una manera realista?

43. El hecho de que un grupo se clasifique como "minoría" o como "indígena" tiene implicaciones muy diferentes en el derecho internacional. Ambas categorías de grupos poseen el derecho de perpetuar sus características culturales distintivas y de no ser objeto de una discriminación negativa basada en esas características culturales. Ambas clases de grupos tienen derecho a participar de forma significativa en la vida social, económica y política de todo el Estado -como grupos si así lo deciden, y en cualquier caso sin una discriminación negativa. **A mi juicio, la principal distinción jurídica entre los derechos de las minorías y de los pueblos indígenas en el derecho internacional contemporáneo se refiere a la libre determinación interna: el derecho de un grupo a gobernarse a sí mismo dentro de una zona geográfica reconocida, sin injerencia del Estado (aunque con alguna relación de cooperación con las autoridades del Estado, como en todo sistema federal de gobierno nacional).**

44. Algunas minorías disfrutan hoy día de un gobierno propio limitado, bien de facto o en cumplimiento de la legislación nacional. Sólo a los pueblos indígenas se les reconoce actualmente que poseen un derecho a la identidad política y al gobierno propio como una cuestión de derecho internacional.

45. El ejercicio de la libre determinación interna es impracticable en los casos en que el grupo en cuestión está muy disperso y carece de un centro principal de población y actividad. El elemento territorial es esencial para las reclamaciones de los pueblos indígenas, y deberá concedérsele particular importancia, precisamente porque está tan íntimamente relacionado con la capacidad de los grupos de ejercer los derechos que invocan. Por otro lado, los grupos minoritarios pueden reivindicar cada vez más la autonomía, basándose en la existencia de concentraciones distintas de sus poblaciones en determinadas regiones de los Estados.

46. La categorización de una situación como un problema de "minorías" o un problema de "indígenas" servirá, en el mejor de los casos, como punto de partida para que la comunidad internacional reconozca la legitimidad básica del deseo de un grupo de ser reconocido políticamente por un Estado, y promueva un proceso de compromiso político entre el grupo y el Estado en cuestión.

47. Tomando como base el análisis arriba mencionado, el enfoque más eficaz que podemos adoptar es aclarar nuestra comprensión de cuáles son los "tipos ideales" de cada grupo (es decir, las "minorías" y los "pueblos indígenas"), en lugar de intentar definir una frontera conceptual precisa entre ambos grupos.

48. Teniendo en cuenta el problema conceptual, me gustaría sugerir que el tipo ideal de "pueblo indígena" es un grupo que es aborigen (autóctono) del territorio en que reside actualmente y opta por perpetuar una identidad cultural diferente y una organización social y política colectiva diferente dentro del territorio. El tipo ideal de "minoría" es un grupo que ha sido objeto de exclusión o discriminación por parte del Estado o sus ciudadanos a causa de sus características étnicas, nacionales, raciales, religiosas o lingüísticas o de su linaje.

49. Así pues, desde una perspectiva deliberada, el tipo ideal de "minoría" se centra en la experiencia de discriminación del grupo, porque la intención de las normas internacionales vigentes ha sido combatir la discriminación, contra el grupo en su conjunto y también contra cada uno de sus miembros, y darles la oportunidad de integrarse libremente en la vida nacional en el grado que ellos elijan. De igual forma, el tipo ideal de "pueblos indígenas" se centra en la aboriginalidad, en la territorialidad y en el deseo de permanecer colectivamente diferentes, elementos éstos que están vinculados lógicamente al ejercicio del derecho a la libre determinación interna, al gobierno propio o a la autonomía.

50. Es evidente que habrá casos que respondan a ambos tipos ideales de "minorías" y "pueblos indígenas" y que merezcan ambas clases de protección. Por ejemplo, un grupo puede ser "indígena" pero pedir no sólo cierto grado de libre determinación sino también el derecho a integrarse libremente en la sociedad nacional para algunos fines. Un grupo que se caracteriza más como "minoría" puede, sin embargo, poseer un grado limitado de aboriginalidad y territorialidad, y pedir cierta forma de autonomía como un medio razonable de protegerse de la discriminación. El hecho de que sean inevitables las superposiciones no invalida el enfoque que yo propongo ni lo hace menos útil en la práctica. Por el contrario, a mi juicio, para ser prácticos y realistas es necesario un enfoque que sea deliberado y que vincule las características de los grupos a sus aspiraciones y a los derechos que les corresponden y que pueden ejercer de forma realista.

-----