



COMMISSION LEGISLATIVE
Consejo Económico
y Social SECTION DES REFERENCES
COMÉ D'ARCHIVES
A RENDRE AU BUREAU E/5107

Distr.
GENERAL

E/CN.4/1989/22
8 de febrero de 1989

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMISION DE DERECHOS HUMANOS
45° período de sesiones
30 de enero a 10 de marzo de 1989
Tema 21 del programa provisional

SERVICIOS DE ASESORAMIENTO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

INFORME DEL SEMINARIO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LOS EFECTOS
DEL RACISMO Y LA DISCRIMINACION RACIAL EN LAS RELACIONES SOCIALES
Y ECONOMICAS ENTRE POBLACIONES INDIGENAS Y ESTADOS

Ginebra, Suiza

16 a 20 de enero de 1989

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION	1 - 13	1
A. Organización del Seminario	1 - 2	1
B. Participantes	3 - 8	1
C. Programa	9	2
D. Documentación	10 - 11	3
E. Mesa del Seminario y secretaría	12 - 13	3
II. PROGRAMA DEL SEMINARIO	14 - 39	4
A. Sesiones de apertura y clausura	14 - 15	4
B. Debate general	16 - 39	4
III. CONCLUSIONES	40	8
IV. RECOMENDACIONES	41	10
V. APROBACION DEL INFORME	42	13

Anexos

I. Lista de participantes y observadores	14
II. Discurso de apertura del Sr. Jan Martenson	18
III. Ponencias	
A. La realización de los derechos sociales indígenas: ponencia preparada por el Profesor Vitit Muntarbhorn	24
B. La participación de la población indígena en la vida económica nacional; ponencia del Profesor Douglas Sanders	45
C. Protección efectiva y desarrollo general de los sectores social y económico de las comunidades indígenas mediante actividades normativas internacionales: ponencia del Profesor Rodolfo Stavenhagen	59
IV. Declaración de la Sra. Erica-Irene A. Daes	80

I. INTRODUCCION

A. Organización del Seminario

1. De acuerdo con las recomendaciones de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías y de la Comisión de Derechos Humanos, el Consejo Económico y Social, en su resolución 1988/35, de 27 de mayo de 1988, titulada "Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas", pidió al Secretario General que organizara en 1988, como parte del programa de servicios de asesoramiento en materia de derechos humanos, un seminario sobre los efectos del racismo y la discriminación racial en las relaciones sociales y económicas entre poblaciones indígenas y Estados.
2. De conformidad con la resolución mencionada, el Seminario tuvo lugar en el Palacio de las Naciones, Ginebra, Suiza, del 16 al 20 de enero de 1989 y celebró nueve sesiones.

B. Participantes

3. Se cursaron invitaciones para que designaran expertos a 15 gobiernos y 10 organizaciones indígenas sobre la base de la distribución geográfica, su anterior participación en las reuniones de las Naciones Unidas sobre derechos humanos, el interés en la materia y la experiencia que podían aportar a los debates. Asistieron al Seminario, a título personal, participantes de los siguientes países y organizaciones no gubernamentales: Australia, Brasil, Filipinas, Ghana, India, Noruega, República Democrática Alemana, Senegal, Túnez, Yugoslavia, Centro de Recursos Jurídicos para los Indios, Conferencia Inuit Circumpolar, Consejo de los Cuatro Vientos, Consejo Indio de Sudamérica, Consejo Mundial de Pueblos Indígenas, Grand Council of the Crees (de Quebec), Indigenous World Association, National Aboriginal and Islander Legal Services Secretariat y National Indian Youth Council (la lista de participantes figura en el anexo I).
4. Asistieron también al Seminario los siguientes expertos, a los que se pidió que prepararan documentos de antecedentes:

Profesor Vitiit Muntarhorn, Facultad de Derecho, Universidad Chulalongkorn, Bangkok, Tailandia;

Profesor Douglas Sanders, Facultad de Derecho de la Universidad de Columbia Británica, Vancouver, Canadá;

Profesor Rodolfo Stavenhagen, Profesor de investigaciones, El Colegio de México.
5. El Centro de Derechos Humanos invitó a participar en el Seminario a la Sra. Erica-Irene A. Daes, Presidenta del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías (el texto de su discurso de introductorio figura en el anexo IV).
6. También asistieron observadores de los siguientes Estados: Australia, China y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.

7. Además, estuvieron representados como observadores los siguientes órganos y organismos especializados de las Naciones Unidas: el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados; el Departamento de Cuestiones Políticas Especiales, Cooperación Regional, Descolonización y Administración Fiduciaria; el Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo y la Organización Internacional del Trabajo.

8. Tomaron parte en el Seminario observadores de las siguientes organizaciones: no gubernamentales reconocidas como entidades consultivas por el Consejo Económico y Social (Categoría II): la Comunidad Internacional Bahá'í, la Conferencia Inuit Circumpolar, el Consejo de los Cuatro Vientos, el Consejo Indio de Sudamérica, el Consejo Mundial de Pueblos Indígenas; (Lista): el Grand Council of the Crees (de Quebec), la Indigenous World Association, la Liga Internacional de Mujeres Pro Paz y Libertad, la Liga Internacional para los Derechos y la Liberación de los Pueblos, la National Aboriginal and Islander Legal Services Secretariat y la Organización Internacional para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. Además, participaron la Haudenosaunee, el Movimiento Indio Tupak Katari-MITKA-I-MIL-Wiphala y la Organización de Mujeres Aborígenes.

C. Programa

9. El Seminario aprobó el siguiente programa:

1. Elección del Presidente y el Relator.
2. Aprobación del programa.
3. Organización de los trabajos.
4. Ponencias de expertos y observadores:
 - a) La realización de los derechos sociales indígenas: Ponencia del Profesor Vítit Muntarbhorn;
 - b) La participación de la población indígena en la vida económica nacional y el papel de las economías indígenas tradicionales: Ponencia del Profesor Douglas Sanders;
 - c) Protección efectiva y desarrollo general de los sectores social y económico de las comunidades indígenas mediante actividades normativas internacionales: Ponencia del Profesor Rodolfo Stavenhagen.
5. Deliberaciones de los participantes:
 - a) El racismo y la discriminación racial y sus efectos que impiden el establecimiento y la aplicación de normas internacionales para el desarrollo económico y social de las poblaciones indígenas;

- b) Normas internacionales y otras actividades normativas que guardan relación con los derechos económicos y sociales de las poblaciones indígenas.

6. Conclusiones/recomendaciones.

D. Documentación

10. A petición del Centro de Derechos Humanos se prepararon para el Seminario los siguientes documentos de antecedentes (cuyo texto figura en el anexo III):

HR/GENEVA/1989/SEM.1/BP.1 - "La participación de la población indígena en la vida económica nacional y el papel de las economías indígenas tradicionales", preparado por el Profesor Douglas Sanders (tema 4 b) del programa);

HR/GENEVA/1989/SEM.1/BP.2 - "La realización de los derechos sociales indígenas", preparado por el Profesor Vitit Muntarbhorn (tema 4 a) del programa); y

HR/GENEVA/1989/SEM.1/BP.3 - "Protección efectiva y desarrollo general de los sectores social y económico de las comunidades indígenas mediante actividades normativas internacionales", presentado por el Profesor Rodolfo Stavenhagen (tema 4 c) del programa).

11. Durante el período de sesiones se presentaron los siguientes documentos de trabajo:

HR/GENEVA/1989/SEM.1/WP.1 - por Russel L. Barsh, Consejo de los Cuatro Vientos;

HR/GENEVA/1989/SEM.1/WP.2 - por Russel L. Barsh; y

HR/GENEVA/1989/SEM.1/WP.3 - por Ted Moses.

E. Mesa del Seminario y secretaría

12. En la primera sesión del Seminario, celebrada el 16 de enero de 1989, se eligió por aclamación la siguiente Mesa:

Presidente: Sr. Ndary Toure (Senegal); y

Relator: Sr. Ted Moses (Grand Council of the Crees (de Quebec).

13. El Secretario General de las Naciones Unidas estuvo representado por el Sr. Jan Martenson, Secretario General Adjunto de Derechos Humanos y Director General de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, el Sr. M. Vezel, Jefe de la Sección de servicios de asesoramiento, el Sr. Tom McCarthy, Jefe de la Sección de investigación, estudio y prevención de la discriminación, y el Sr. Horst Keilau, Jefe de la Dependencia de Prevención de Discriminación. El Sr. Yo Kubota actuó como Secretario del Seminario. La secretaría contó asimismo con los servicios del Sr. Gudmundur Alfredsson, oficial de derechos humanos y las señoras Giuseppina d'Agostino-Chabbey, Sandra Belcourt y Aline Massard, funcionarias del Centro de Derechos Humanos.

II. PROGRAMA DEL SEMINARIO

A. Sesiones de apertura y clausura

14. Inauguró el Seminario el Sr. Jan Martenson con una declaración de apertura (copia de la cual se adjunta como anexo II).

15. En sus sesiones octava y novena, celebradas el 20 de enero de 1989, el Seminario examinó las conclusiones y recomendaciones para su aprobación.

B. Debate general

16. Al formular sus conclusiones el Seminario tomó en consideración el debate de los siguientes temas principales.

17. En primer lugar, se planteó una cuestión de terminología, en particular, en relación con los términos "indígenas", "poblaciones indígenas", "pueblos indígenas" y "derechos sociales". Aún no se ha llegado a un consenso internacional acerca de lo que constituye la mejor definición de esos términos. Sin embargo, actualmente se tiende a preferir la expresión "pueblos indígenas" a la de "poblaciones indígenas", especialmente por considerarse que refuerza el derecho a la libre determinación.

18. Además, el debate versó sobre la clasificación de los grupos indígenas. Las categorías no son exhaustivas y pueden incluir, por ejemplo, a las personas que viven en lugares remotos, enclaves, comunidades campesinas, zonas urbanas, territorios no autónomos, territorios bajo administración fiduciaria o antiguos territorios bajo administración fiduciaria.

19. El factor temporal es fundamental para entender el dilema de los derechos indígenas. Se observó que los derechos de los indígenas surgen en relación con sus territorios particulares y no están en conflicto con los derechos de otros pueblos o poblaciones a otras partes de los territorios del Estado. En cuanto a las paradojas que suponen ciertas prácticas tradicionales, se observó que las normas internacionales de derechos humanos modernas se aplican tanto a los Estados como a los pueblos indígenas.

20. Muchos participantes mencionaron el conflicto entre el enfoque "colectivo" y el enfoque "individualista" de los derechos indígenas. Ello no debería ocultar la premisa de que en el establecimiento de las normas internacionales el carácter colectivo de los derechos indígenas es complementario del reconocimiento de los derechos individuales: los derechos colectivos coexisten con los derechos individuales y ambos se refuerzan mutuamente.

21. La exhortación a que los Estados asuman obligaciones y deberes para con los pueblos indígenas amplía la noción de los derechos indígenas. Ello implica responsabilidad, indemnización por violaciones anteriores de los derechos, prevención de futuras violaciones y medios de corrección apropiados. Esa noción también se invoca para contrarrestar el argumento de la seguridad nacional, que en muchas sociedades se aduce con harta frecuencia.

22. Asimismo, se dio amplia expresión al reconocimiento creciente de los "pueblos" como personas jurídicas internacionales. Los derechos y los deberes son inherentes a los "pueblos", independientemente de que hayan logrado o no la categoría de Estado. Estos derechos se propugnan a nivel internacional reforzando así la idea de que se debe considerar que los "pueblos" tienen soberanía, aunque no sean Estados.

23. Aunque las leyes son un componente esencial de la realización de los derechos indígenas, la política del Estado está relacionada estrechamente con el bienestar y el desarrollo de los pueblos indígenas. Con mucha frecuencia los Estados son reacios a adoptar una política pluralista que permita a los pueblos indígenas conservar su identidad. La integración o la asimilación inherente a esa política puede conducir al etnocidio. De ahí la necesidad de reconocer la diversidad de los diferentes grupos; de autonomía, para salvaguardar la existencia de cada uno; y del consentimiento cabal y fundamentado de cada grupo para evitar que las políticas de los Estados afecten a la vida de los pueblos indígenas.

24. La discriminación racial contra los pueblos indígenas es el resultado de un largo proceso histórico de conquista, penetración y marginación, acompañado de actitudes de superioridad y de una concepción del indígena como ser "primitivo" e "inferior". La discriminación es doble: por un lado, una destrucción gradual de las condiciones materiales y espirituales para el mantenimiento del modus vivendi de los indígenas y, por otro, actitudes y comportamiento de exclusión o de distinción negativa cuando los pueblos indígenas desean participar en la sociedad dominante.

25. Las manifestaciones de racismo no se basan tanto en las nociones tradicionales de superioridad "racial" en sentido biológico como en nociones de predominio de la cultura "superior" sobre la cultura "primitiva".

26. La desintegración del modelo social, cultural y económico de los pueblos indígenas se debe a menudo a políticas del Estado que son perjudiciales para los derechos indígenas. Ello se ve agravado por políticas de desarrollo invertidas, que no tienen en cuenta las verdaderas preocupaciones de los pueblos indígenas. Sin la plena participación de éstos en la planificación, ejecución, distribución de beneficios y evaluación de las políticas y proyectos de desarrollo, sobre la base del consentimiento de los pueblos indígenas interesados no puede haber verdadero desarrollo de los derechos indígenas.

27. El contenido de los derechos sociales que es preciso promover debería incluir temas como el desarrollo social, los servicios de bienestar social, la seguridad social, un nivel adecuado de vida y la protección de los medios tradicionales de subsistencia. Entre estos derechos deben figurar el empleo, la educación, las necesidades básicas (como la vivienda, la alimentación y la atención médica), el acceso a recursos jurídicos, la religión, el idioma, la información, la tierra y otros recursos. En su conjunto, todo ello implica la realización del derecho a la libre determinación, que es fundamental para que puedan seguir existiendo los pueblos indígenas.

28. Estos elementos exigen mayor voluntad política de parte de los Estados, así como de las instituciones políticas y financieras intergubernamentales que afectan a la vida de los pueblos indígenas, para promover la realización de los derechos y el desarrollo de dichos pueblos, y ponen de relieve la necesidad de señalar y eliminar el racismo y la discriminación, tanto de jure como de facto.

29. La realización de estos derechos a menudo se ve obstaculizada por ciertas nociones que perpetúan el colonialismo. Estas nociones son, por ejemplo, los argumentos a favor de la adquisición de territorio basada en el descubrimiento, la conquista, la terra nullius y la administración fiduciaria, combinadas con el papel de las misiones religiosas. Es preciso impugnar esas ideas y corregir la situación.

30. También existe el riesgo de explotación de los pueblos indígenas, como resultado del actual sistema económico de ciertos Estados que pone en peligro las economías tradicionales existentes antes de la introducción de formas más recientes de desarrollo económico. No se debe subestimar, por un lado, el conflicto entre los intereses indígenas y los promotores privados ni, por otro, el conflicto entre la forma de vida de los pueblos indígenas y las políticas o proyectos públicos.

31. Si bien la realización de los derechos indígenas no implica que los pueblos indígenas no deban adaptarse a condiciones más modernas, no existen aún garantías para proteger el estilo de vida de esos pueblos, lo cual en muchas partes del mundo conduce a su marginación. Esto significa que el elemento de opción y participación de parte de los pueblos indígenas es una condición previa para el proceso de adaptación, interrelacionada con la capacidad y el derecho de esos pueblos a optar por la tecnología apropiada para asegurar su desarrollo.

32. La cuestión de la tierra es la clave de los derechos indígenas; tiene una dimensión espiritual y social que trasciende la noción material de la tierra como recurso de producción. En muchas sociedades persiste el problema de desconocer la necesidad del consentimiento cabal y fundamentado de los pueblos indígenas interesados en lo que se refiere a la utilización de la tierra; es necesario brindar mayor protección a la participación de los pueblos indígenas y al respeto de sus decisiones sobre la tierra y otros recursos conexos.

33. No debe subestimarse el riesgo de que los Estados recurran a ciertos servicios y políticas estatales para destruir las culturas indígenas, por ejemplo, las políticas demográficas restrictivas, así como la imposición de un idioma oficial o "nacional" a las culturas indígenas como fuerza colonizadora. La promoción del plurilingüismo es un componente importante de la protección de las culturas indígenas.

34. Entre las medidas nacionales que exigen una atención inmediata cabe citar la evaluación de los tratados entre pueblos indígenas y Estado. En los países en que existen estos tratados es preciso analizarlos para evaluar si son eficaces y si promueven relaciones equitativas entre diferentes pueblos. En los países donde aún no existen, debería proponerse su concertación como medio para asegurar la protección de los derechos indígenas.

35. Se debería hacer una evaluación de la legislación existente en materia de derechos indígenas a nivel nacional, a fin de estimar sus efectos sobre los pueblos indígenas desde el punto de vista de la equidad y la plena participación en la elección de los medios de desarrollo, incluidas de las políticas demográficas.

36. A fin de promover la protección de los derechos indígenas deberían estudiarse principios constitucionales, así como mecanismos judiciales y mecanismos tradicionales de otra índole. A nivel nacional el acceso al ombudsman y las instituciones de mantenimiento de la paz tradicionales o indígenas pueden contribuir a ese proceso.

37. A nivel internacional, la adopción de normas como, por ejemplo, el actual proyecto de Declaración universal sobre los derechos de los indígenas, reviste una importancia fundamental, por lo que debería acelerarse. Se debería ampliar con mecanismos de supervisión más eficaces, por ejemplo por conducto de un ombudsman internacional y/o un relator especial, o también recurriendo en mayor medida a los mecanismos existentes (como la Comisión de Derechos Humanos) y a los ombudsmen nacionales e instituciones de mantenimiento de la paz.

38. También es preciso reformar los instrumentos existentes a nivel internacional y que reflejan nociones más antiguas de uniformidad y asimilación. En este contexto, se señaló la labor de la Organización Internacional del Trabajo para revisar la Convención N° 107.

39. En el contexto del desarrollo, para promover los derechos de los pueblos indígenas es preciso mejorar la coordinación entre los diversos organismos, y no necesariamente entre aquellos que se definen a sí mismos como orientados hacia los derechos humanos. Así, en las estrategias de desarrollo a todos los niveles se deberían incorporar los derechos de los indígenas como medio, y como fin.

III. CONCLUSIONES

40. El Seminario concluye que:

- a) Los pueblos indígenas han sido y siguen siendo víctimas del racismo y la discriminación racial y de la imposición de gobiernos y regímenes arbitrarios y forzosos que inevitablemente les deniegan los derechos humanos y las libertades fundamentales;
- b) Los conceptos de "terra nullius", "conquista" y "descubrimiento" como modos de adquisición territorial son inaceptables, no tienen fundamento jurídico y carecen totalmente de mérito o justificación para establecer cualquier reivindicación de jurisdicción o propiedad de tierras indígenas y dominios ancestrales, por lo que el legado de esos conceptos debería eliminarse de los sistemas jurídicos modernos;
- c) Se utilizan leyes y conceptos coloniales para justificar la imposición de "administraciones fiduciarias" y otros sistemas degradantes, perjudiciales y fundados en el racismo que impiden a los pueblos indígenas ejercer sus derechos humanos y sus libertades fundamentales y conducen a su empobrecimiento, sometimiento, degradación, desmoralización y desintegración;
- d) La protección efectiva de los derechos humanos individuales y de las libertades fundamentales de los pueblos indígenas no puede lograrse sin el reconocimiento de sus derechos colectivos;
- e) El principio de la libre determinación establecido en la Carta de las Naciones Unidas y en el artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es esencial para que los pueblos indígenas puedan gozar de todos los derechos humanos. La libre determinación incluye, entre otras cosas, el derecho y la facultad de los pueblos indígenas de negociar con los Estados en pie de igualdad las normas y los mecanismos que regirán las relaciones entre ellos;
- f) Los prejuicios raciales, la injusticia y las privaciones económicas, sociales y políticas han destruido y marginado a los pueblos indígenas y sus economías;
- g) Los tratados y acuerdos entre pueblos indígenas y Estados, así como los tratados entre Estados que afectan a los pueblos indígenas, deberían someterse a supervisión internacional a fin de garantizar su aplicación;
- h) El racismo y la discriminación racial contra los pueblos indígenas se practican mediante el rechazo de los valores económicos, culturales y sociales indígenas y el recurso a justificaciones económicas y sociales denominadas "modernas" para el desarrollo, la expropiación de tierras, la explotación de mano de obra y otras prácticas que destruyen las economías y sociedades indígenas;

- i) Las cuestiones de los derechos indígenas en general no son bien conocidas ni entendidas porque el público carece de la información necesaria al respecto. Esa falta de información puede por sí misma conducir al racismo y la discriminación racial;
- j) La identidad y la supervivencia cultural indígenas se han visto amenazadas por la reprobación y supresión de los idiomas indígenas y de las prácticas espirituales y religiosas;
- k) Los pueblos indígenas no son minorías raciales, étnicas, religiosas ni lingüísticas;
- l) En ciertos Estados, los pueblos indígenas constituyen la mayoría de la población; y en otros Estados constituyen la mayoría en sus propios territorios;
- m) El control de sus propios asuntos y su destino por los pueblos indígenas es esencial para la eliminación de las secuelas del racismo y la discriminación racial en las relaciones económicas y sociales entre Estados y pueblos indígenas;
- n) El respeto de la aplicación de los derechos colectivos de los pueblos indígenas por los Estados aportaría una importante contribución para evitar conflictos, aliviar las condiciones sociales y económicas desfavorables en que viven los pueblos indígenas y lograr la autosuficiencia de esos pueblos.

IV. RECOMENDACIONES

41. El Seminario:

- a) Recomienda que los Estados apliquen el principio de que sus relaciones con los pueblos indígenas se basen en el consentimiento libre y fundamentado y en la cooperación antes que en la mera consulta y la participación, y que ello se respete como derecho;
- b) Recomienda que se reconozca a los pueblos indígenas como sujetos idóneos de derecho internacional;
- c) Confirma la necesidad de reconocer los derechos colectivos de los pueblos indígenas;
- d) Insta a la comunidad internacional, en particular a los Estados, a que reconozcan explícitamente los derechos indígenas y apliquen ampliamente los instrumentos internacionales de derechos humanos existentes para la promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas; y recomienda que se establezcan mecanismos apropiados y prácticos para asegurar su cumplimiento; insta a los Estados que aún no se han adherido a los instrumentos internacionales de derechos humanos pertinentes, incluidos los dos Pactos Internacionales y el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, a que lo hagan y los apliquen debidamente;
- e) Apoya la decisión adoptada por el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, de ultimar la preparación de una Declaración universal sobre los derechos de los indígenas, con la plena participación de los indígenas, en el plazo más breve, y de que ésta sea la primera medida en el establecimiento de normas en materia de derechos indígenas; la aprobación y proclamación de la Declaración por la Asamblea General debería ir seguida de la elaboración y aprobación de una convención internacional sobre los derechos de los pueblos indígenas; el proyecto de Declaración universal goza de un fuerte apoyo en principio como una contribución sumamente positiva;
- f) Reconoce que a nivel internacional existe una capacidad de supervisión limitada, pero pide que se establezcan medios de supervisión más eficaces y amplios, por ejemplo, mediante la designación de un Comisionado de las Naciones Unidas para los pueblos indígenas, a fin de impedir las violaciones de los derechos indígenas;
- g) Recomienda que el Secretario General designe un comisionado y que éste se incorpore al Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, a fin de estudiar el tratamiento, los problemas y los acontecimientos relativos al reconocimiento, la protección, la realización y la restitución de los derechos indígenas; y que se preparen, cuando proceda, informes con comentarios, observaciones y sugerencias para la Comisión de Derechos Humanos y los gobiernos interesados;

- h) Confirma la necesidad de elaborar nuevos procedimientos en materia de comunicaciones a fin de facilitar al máximo el acceso de los pueblos indígenas a tales procedimientos, en las Naciones Unidas, sus organismos afiliados y otros órganos, con miras a corregir los agravios;
- i) Pide que las Naciones Unidas lleven a cabo, en consulta con las organizaciones indígenas no gubernamentales, un programa de información pública sobre los derechos de los pueblos indígenas, y que aseguren la difusión de información sobre los derechos indígenas lo más ampliamente posible;
- j) Pide que en las comunidades indígenas se celebren seminarios y cursos de capacitación de las Naciones Unidas en la esfera de los derechos humanos;
- k) Pide que para la realización práctica de los derechos indígenas se establezcan programas de acción positiva por parte de las organizaciones internacionales, regionales y nacionales y de los gobiernos;
- l) Señala la utilidad de que las organizaciones internacionales, regionales e intergubernamentales adopten medidas coordinadas en la esfera de los derechos indígenas;
- m) Pide el reconocimiento y el respeto plenos del derecho a la dignidad humana de todos los pueblos indígenas y, en particular, el derecho individual y colectivo de los pueblos indígenas a la vida;
- n) Insta urgentemente a la comunidad internacional a adoptar medidas inmediatas para garantizar la realización de los derechos básicos de los pueblos indígenas a la alimentación, el refugio, la atención médica y otras necesidades básicas, otorgándoles la máxima prioridad, y que se asignen recursos suficientes con el pleno consentimiento de los pueblos indígenas;
- o) Recomienda que se reconozca a los pueblos indígenas el derecho a obtener de sus comunidades, sin injerencias externas, ingresos sostenibles a largo plazo;
- p) Pide que todos los Estados y entidades pertinentes reconozcan y respeten los derechos de los indígenas a la tierra y los recursos, y que dispongan la debida restitución y reparación por anteriores violaciones de tales derechos;
- q) Reconoce la relación fundamental entre el respeto de los derechos indígenas y la protección del medio ambiente mundial y recomienda que esta relación se reconozca explícitamente en la labor del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, en colaboración con las organizaciones de pueblos indígenas;

- r) Condena la imposición de juicios y valores sociales, culturales y económicos no indígenas a los pueblos indígenas, y pide que se prohíba que los organismos de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales, regionales y nacionales presten asistencia y apoyo a los proyectos y a un desarrollo que pongan en peligro los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas, o que afecten negativamente a los derechos sociales, culturales y económicos de los indígenas;
- s) Insta a que se reconozca plenamente el derecho indígena al desarrollo y a que se pida la plena participación y el consentimiento de los pueblos indígenas en la selección, planificación, ejecución y evaluación de los proyectos de desarrollo, de conformidad con el derecho indígena a beneficiarse de sus tierras y recursos y a disponer de ellos;
- t) Pide que los Estados y las organizaciones nacionales, regionales e internacionales hagan todo lo posible por impedir la adopción de niños indígenas por extranjeros, que está prohibida como práctica de genocidio;
- u) Recomienda que se tengan en cuenta los derechos indígenas en los trabajos de todos los Estados y organizaciones internacionales que intervienen en el proceso de desarrollo, con la participación directa de los pueblos indígenas, y hace un llamamiento para que los Estados y las organizaciones internacionales colaboren más estrechamente en la utilización más eficaz de sus recursos para promover los derechos de los pueblos indígenas;
- v) Pide al Secretario General que organice una conferencia internacional con la participación de los órganos y organismos competentes del sistema de las Naciones Unidas, los gobiernos y los pueblos indígenas a fin de elaborar medidas concretas para la aplicación de la recomendación u);
- w) Recomienda que el programa de servicios de asesoramiento de las Naciones Unidas en la esfera de los derechos humanos, así como otros programas de asistencia técnica internacional, se pongan a disposición de los pueblos indígenas para promover y proteger los derechos humanos;
- x) Hace un llamamiento a los Estados y a todos los organismos internacionales para que incluyan los derechos indígenas y la participación de los indígenas como componente fundamental de la planificación del desarrollo, en particular, en los planes nacionales de desarrollo y en las estrategias de desarrollo regionales y mundiales; y para que pongan de relieve su interrelación con el desarrollo de los recursos humanos;
- y) Pide que los gobiernos reconozcan que la realización de los derechos indígenas en las esferas económica, social y cultural permitirá romper el ciclo de la pobreza y la miseria;

- z) Pide al Secretario General que dé la más amplia difusión posible al informe de este Seminario, incluida su distribución a la Asamblea General en su cuadragésimo cuarto período de sesiones, a la Comisión de Derechos Humanos en su 45° período de sesiones, a la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías en su 41° período de sesiones y al Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, a los gobiernos y a las organizaciones internacionales y regionales competentes; y que el presente informe se distribuya como publicación de las Naciones Unidas.

V. APROBACION DEL INFORME

42. En su novena sesión, celebrada el 20 de enero de 1989, el Seminario aprobó el informe en su forma enmendada sin proceder a votación.

Anexo I

LISTA DE PARTICIPANTES Y OBSERVADORES

A. Participantes

- Sr. James Anaya, Profesor Asociado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Iowa. Enseñanza y becas de derecho constitucional, derechos de los pueblos indígenas, derechos civiles y derechos humanos internacionales (National Indian Youth Council)
- Sr. Russel L. Barsh, Oficial Administrativo Jefe del Consejo de los Cuatro Vientos, Agente General y Asesor Jurídico del Miknaq Grand Council (Consejo de los Cuatro Vientos)
- Sra. Lidija Basta, Becaria superior de Investigaciones, Instituto de Derecho Comparativo, Belgrado (Yugoslavia)
- Sr. Hayden F. Burgess, Vicepresidente del Consejo Mundial de Pueblos Indígenas, abogado, Director interino del Consejo de Pueblos Indígenas del Pacífico y Asia, Hawai (Consejo Mundial de Pueblos Indígenas)
- Sr. Paul Coe, Presidente (National Aboriginal and Islander Legal Services Secretariat)
- Sr. Robert T. Coulter, Director Ejecutivo del Centro de Recursos Jurídicos para los Indios, miembro del Colegio de Abogados de Nueva York y el Distrito de Columbia (Centro de Recursos Jurídicos para los Indios)
- Sr. Roberto de Mello Ramos, Secretario Ejecutivo del Consejo para la Defensa de los Derechos de la Persona Humana, Ministerio de Justicia (Brasil)
- Sra. Roxanne Dunbar Ortiz, Director de la Indigenous World Association, Profesora del Departamento de Estudios Etnicos, Universidad Estatal de California, campus Hayward (Indigenous World Association)
- Sr. Asbjørn Eide, Director del Instituto de Derechos Humanos, Oslo (Noruega)
- Sr. Laafif Garbouj, Consejero, Ministerio de Relaciones Exteriores, Túnez (Túnez)
- Sr. Joachim Heintze, Profesor del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad Karl-Marx, Leipzig (República Democrática Alemana)
- Sr. Yaw Konadu-Yiadom, Director auxiliar, Oficina de Organizaciones y Conferencias Internacionales, Ministerio de Relaciones Exteriores, Accra (Ghana)
- Sr. Ted Moses, Gran Jefe (Grand Council of the Crees (de Quebec))
- Sr. Asunción Ontiveros Yulquila, Coordinador General (Consejo Indio de Sudamérica)

Sra. Purificación V. Quisumbing, Secretaria Adjunta de Derechos Humanos y Asuntos Humanitarios, Departamento de Relaciones Exteriores, Manila (Filipinas)

Sr. S. Rama Rao, Oficial jurídico, División Jurídica y de Tratados, Ministerio de Relaciones Exteriores, Nueva Delhi (India)

Sra. Mary Simon, Presidenta de la Conferencia Inuit Circumpolar, miembro de la Junta de Directores del Instituto Canadiense de Paz y Seguridad Internacionales (Conferencia Inuit Circumpolar)

Sr. Ndary Toure, Magistrado, Consejero ante la Corte Suprema, Dakar (Senegal)

Sra. Pat Turner, Primera secretaria Adjunta, División de Políticas de Programas, Departamento de Asuntos Aborígenes (Australia)

B. Estados Miembros representados por observadores

Australia

Sr. Rob Winroe, Secretario Adjunto, Departamento de Asuntos Aborígenes

Sr. William Barker, Consejero, Misión Permanente, Ginebra

China

Sr. Shanxiu Wu, Secretario de segunda, Misión Permanente, Ginebra

Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas

Sr. Vladimir Boulychev, Diplomático, Misión Permanente, Ginebra

C. Representantes de órganos de las Naciones Unidas

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

Sr. Salvatore Lombardo, Oficial jurídico asociado, División de Derecho y Doctrina sobre los Refugiados

Cuestiones Políticas Especiales, Cooperación Regional, Descolonización y Administración Fiduciaria

Sra. Patricia Kabbah, Ayudante Especial del Secretario General Adjunto, Nueva York

Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo

Sr. Mourad Cherait, Jefe, Oficina de Contratación para la Asistencia Técnica y de Becas, Ginebra

D. Representantes de organismos especializados

Organización Internacional del Trabajo

Sr. Lee Swebston, Departamento de Normas Internacionales del Trabajo,
Organización Internacional del Trabajo, Ginebra

E. Expertos

Sr. Vitit Muntarbhorn, Profesor asociado de la Facultad de Derecho de la
Universidad Chulalongkorn, Bangkok, Tailandia

Sr. Douglas Sanders, Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de
Columbia Británica, Vancouver, Canadá

Sr. Rodolfo Stavenhagen, Profesor de investigaciones del Colegio de México

F. Representante del Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas
de las Naciones Unidas

Sra. Erica-Irene A. Daes, Presidenta/Relatora

G. Observadores de organizaciones no gubernamentales reconocidas
como entidades consultivas por el Consejo Económico y Social

Comunidad Internacional Bahá'í

Sra. Machid Fatjo

Sra. Diane Alai

Conferencia Inuit Circumpolar

Sra. Dalee Sambo, Directora auxiliar especial, Oficina de Alaska

Consejo de los Cuatro Vientos

Sra. Emily Minde

Sra. Theresa Bull

Consejo Indio de Sudamérica

Sra. Beatriz Ahiaba, Representante Permanente, Ginebra

Sr. Tomás Condori, Representante

Consejo Mundial de Pueblos Indígenas

Sra. Puanani Burgess

Grand Council of the Crees (de Quebec)

Sr. Bill Namagoose, Director Ejecutivo

Sr. Robert Epstein

Indigenous World Association

Sra. Allene Cottier, Codirectora

Liga Internacional de Mujeres Pro Paz y Libertad

Sra. Edith Ballantyne, Secretaria General

Sra. Els Viftigschild, interna

Liga Internacional para los Derechos y la Liberación de los Pueblos

Sra. Verena Graf

Sra. Odette Billard

National Aboriginal and Islander Legal Services Secretariat

Sr. Terry O'Shane, Secretaria

Organización Internacional para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial

Sr. Hussein Raiani

H. Otras organizaciones indígenas

Haudenosaunee

Sr. Kenneth Atsenhalenton Deer

Sr. Joaguishe Oren R. Lyons

Sr. Katase, Markus McComber

Sr. Gano Ge Da We, Bernie Parker

Sr. Kahnasaraken Loran Thompson

Movimiento Indio Tupak Katari-MITKA-l-MIL-Wiphala

Sr. Constantino Lima Chávez

Organización de Mujeres Aborígenes

Sra. Kate George

Anexo II

DISCURSO DE APERTURA DEL SR. JAN MARTENSON

Seminario de las Naciones Unidas sobre los efectos del racismo
y la discriminación racial en las relaciones sociales
y económicas entre poblaciones indígenas y Estados

(16 de enero de 1989)

Señoras y señores,

Desearía darles la bienvenida a esta reunión que tiene una vez más una de esas largas denominaciones de las Naciones Unidas: Seminario de las Naciones Unidas sobre los efectos del racismo y la discriminación racial en las relaciones sociales y económicas entre poblaciones indígenas y Estados. El Seminario ha sido autorizado por el Consejo Económico y Social por recomendación de la Comisión de Derechos Humanos y de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías. Permítanme que formule algunas observaciones generales y seguidamente comparta con ustedes algunas ideas sobre las importantes cuestiones que van a tratarse aquí.

Señoras y señores,

Hace apenas un mes que se ha celebrado el 40º aniversario de la aprobación de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Hoy día podemos afirmar con toda razón que es en la esfera de los derechos humanos donde las Naciones Unidas y el conjunto de la comunidad internacional han registrado uno de los avances más notables. En el momento actual la mayoría de los nobles conceptos enunciados en la Carta de las Naciones Unidas y en la Declaración Universal de Derechos Humanos, que algunos consideraron entonces como utópicos y poco realistas, se reconocen como el ideal común que deben alcanzar todas las naciones y todos los pueblos. La Declaración Universal no es más que una gran carta de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

De hecho, podemos decir que en la idea que nos hacemos actualmente de los elementos esenciales que componen la dignidad humana no falta ninguno de los derechos que en ella se enumeran. La Declaración contenía el embrión de los dos Pactos Internacionales de Derechos Humanos, de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y de unas 50 convenciones y declaraciones que tratan de casi todos los aspectos de los derechos de la persona humana, desde los derechos de la mujer y del niño hasta la prevención de la tortura.

Las Naciones Unidas han elaborado también diversos mecanismos para proteger los derechos humanos en todo el mundo. Aun cuando todavía se producen demasiadas violaciones, existe ciertamente un dispositivo internacional operacional y eficaz que permita en medida creciente que esos derechos sean proclamados y aceptados por los Estados y que sean aplicados cada vez más con mayor amplitud. Este dispositivo abarca principalmente los siguientes elementos:

1. Funciones casi judiciales del Comité de Derechos Humanos;
2. Procedimientos especiales (que exigen misiones sobre el terreno) establecidos por la Comisión de Derechos Humanos;
3. Informes de los Estados;
4. Procedimientos individuales de recurso;
5. Buenos oficios del Secretario General.

El perfeccionamiento y la ampliación de los mecanismos existentes y el desarrollo de los esfuerzos tendientes a lograr que el respeto de los derechos humanos sea una realidad verdaderamente universal figuran hoy a la cabeza de los objetivos que sirven de base a la acción de las Naciones Unidas en esta esfera.

El libre disfrute de todos los derechos de la persona y de las libertades fundamentales es el fin último del programa de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos. La comunidad de las naciones se ha comprometido a lograrlo ratificando la Carta de las Naciones Unidas. De forma más concreta, la Declaración Universal de Derechos Humanos sigue siendo hoy día la antorcha que ilumina nuestros pasos. Nuestro propósito es contribuir a forjar una cultura universal de los derechos humanos. Un hecho alentador en este contexto ha sido la decisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas de iniciar, el 10 de diciembre de 1988, día del 40º aniversario de la Declaración Universal, una Campaña Mundial de Información Pública sobre los Derechos Humanos.

En efecto, es necesario que las personas sean claramente conscientes de sus derechos para estar en condiciones de realizar progresos reales en el logro del respeto universal de las libertades y de los derechos fundamentales. La información y la educación deben desempeñar, pues, un papel esencial; a este respecto las Naciones Unidas han decidido esforzarse principalmente por extender y desarrollar su radio de acción, dirigiéndose a una comunidad ampliada de los derechos humanos integrada por los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales, los establecimientos universitarios y de investigación, los órganos de información y las personas interesadas.

Con este objeto han iniciado un programa mucho más amplio de publicaciones y otras actividades en los sectores de la información y de la educación para celebrar el aniversario de la Declaración Universal y para el período posterior. La reciente creación de una sección de relaciones exteriores en el Centro de Derechos Humanos debería permitir llevar a cabo eficazmente esas nuevas tareas.

El segundo hecho importante dentro de la obra emprendida por las Naciones Unidas en la esfera de los derechos humanos es la prestación de servicios de asesoramiento y de asistencia técnica. Los gobiernos que deseen responder a las aspiraciones de la población en esta esfera deben poder contar con el apoyo internacional que las Naciones Unidas pueden brindar. Y es que un sistema nacional, sólidamente fundado, puede resultar la mejor garantía contra las violaciones de los derechos humanos.

La creación y el afianzamiento de las infraestructuras nacionales necesarias para la protección y la promoción de los derechos humanos constituye, pues, una tarea esencial. La creación de un fondo de contribuciones voluntarias ha sido a este respecto de una importancia crucial, dado que, en el pasado, había demasiadas peticiones de asistencia que no se podían atender por falta de recursos. Estos dos aspectos del programa relativo a los derechos humanos -a saber, la ampliación de la puesta en práctica en el plano internacional y la prestación de servicios de asesoramiento- forman parte integrante de la estructura global existente en esta esfera.

Los esfuerzos de las Naciones Unidas forman parte de una relación triangular cuyos tres polos son la acción legislativa, la puesta en práctica y la información/educación. El proceso legislativo ha dado resultados notables desde la aprobación de la Declaración Universal de Derechos Humanos y además todavía no ha llegado a su término. Pero debe hacerse hincapié cada vez más en las medidas de aplicación, tanto en el plano internacional -con la ayuda de mecanismos de vigilancia y de control- como en el nacional. A fin de cuentas, es muy probable que las actividades de información y de educación determinen el éxito del programa internacional en materia de derechos humanos.

La sociedad internacional, basada en la equidad, la seguridad, la justicia y el progreso económico y social que aspiramos a construir debe asentarse sólidamente en las condiciones enunciadas en la Declaración Universal. Para que esta gran empresa logre sus frutos es necesario que todos los miembros de la comunidad ampliada de los derechos humanos arriba mencionada participen en ella y colaboren cada vez de forma más estrecha. La lucha por los derechos humanos y las libertades fundamentales es un desafío al que todos deben responder.

Señoras y señores,

El tema de este Seminario es de palpitante actualidad y llega en un momento en que tanto las Naciones Unidas como la Organización Internacional del Trabajo están adoptando decisiones muy importantes y de gran alcance en relación con el establecimiento de normas en materia de derechos de las poblaciones indígenas.

Estoy seguro de que ustedes conocen a fondo el núcleo de las actividades actuales de las Naciones Unidas en esta esfera, a saber, la labor que realiza en este momento el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas. Con su mandato de examinar los acontecimientos ocurridos en el plano nacional y redactar nuevas normas internacionales, el Grupo ha logrado despertar un interés sustantivo y sustancial por la difícil situación y los muchos problemas con que se enfrentan las poblaciones indígenas. El Grupo de Trabajo ha adoptado también una primera medida de importancia decisiva bajo la magistral dirección de su Presidenta/Relatora, profesora Erica-Irene Daes, al preparar un nuevo instrumento de derechos humanos con la presentación del texto completo de un proyecto de declaración universal sobre los derechos de los indígenas, para que se formulen comentarios.

Un hecho que puede servir para medir este éxito ha sido el rápido aumento de la participación en las reuniones del Grupo de Trabajo de representantes de los gobiernos y de las poblaciones indígenas. El verano pasado se inscribieron 380 participantes, lo que convirtió al Grupo en uno de los foros más numerosos en materia de derechos humanos dentro de las Naciones Unidas, y bastante especial debido a la concentración de personas directamente afectadas por el tema que se examina. Las poblaciones indígenas y sus organizaciones, diez de las cuales ya han sido reconocidas como entidades consultivas por el Consejo Económico y Social, han producido un impacto muy importante y duradero en las Naciones Unidas. Me complace mucho observar que están representadas aquí, porque un ejemplo de este desarrollo es la participación en este Seminario de expertos indígenas, designados por sus propias organizaciones. A decir verdad, es la primera vez que organizaciones no gubernamentales han designado expertos en pie de igualdad con los gobiernos para tomar parte en un seminario de las Naciones Unidas.

También es para mí una gran satisfacción ver entre nosotros a tres expertos que han desempeñado un papel de primer orden en el desarrollo y evolución de este éxito. El primer Presidente/Relator del Grupo de Trabajo durante sus dos reuniones iniciales, fue el Sr. Ashbjørn Eide, seguido de la Sra. Erica-Irene A. Daes, que ha presidido el Grupo durante cuatro reuniones. El Sr. Miguel Alfonso Martínez, que es miembro del Grupo de Trabajo, ha sido nombrado recientemente Relator Especial de la Subcomisión para que lleve a cabo un estudio sobre la utilidad potencial de los tratados, convenios y otros acuerdos constructivos entre las poblaciones indígenas y los gobiernos.

Además de las actividades del Grupo de Trabajo, los derechos de las poblaciones indígenas fueron el tema de un informe de otro Relator Especial de la Subcomisión, el Sr. José Martínez Cobo, que concluyó en 1984 el Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas y con sus conclusiones y recomendaciones sentó las bases de la mayor parte de nuestro posterior trabajo. Se ha creado también un Fondo de contribuciones Voluntarias de las Naciones Unidas para Poblaciones Indígenas con objeto de facilitar la representación indígena a nivel mundial en las reuniones del Grupo de Trabajo. El Fondo ya ha demostrado su gran utilidad y confiamos firmemente en que podrá ampliar sus actividades en el futuro. Las cuestiones indígenas han sido tratadas en el contexto del Primero y del Segundo Decenio de la Lucha contra el Racismo y la Discriminación Racial, del cual soy coordinador, y, más recientemente, el pasado mes de octubre, en la Consulta mundial sobre este tema. A este respecto desearía señalar a su atención, entre otras cosas, la recomendación N° 15, que dice lo siguiente:

"Los gobiernos deberían crear condiciones favorables y fomentar la adopción de medidas jurídicas que tengan por objeto promover y proteger los derechos humanos de las personas pertenecientes a minorías nacionales, religiosas, lingüísticas y étnicas y de los pueblos autóctonos, los trabajadores migrantes y los refugiados."

Además, los problemas y las comunicaciones de las poblaciones indígenas se han examinado en otros muchos foros -desde la Comisión de Derechos Humanos y la Subcomisión a los órganos creados en virtud de tratados, como es el Comité de Derechos Humanos- y en relación con una gran diversidad de temas de los programas.

Por último, debemos tener en cuenta que la Organización Internacional del Trabajo está realizando actualmente una revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales (N° 107). Esta revisión, que deberá finalizar el próximo verano, guarda una relación directa con nuestros trabajos, inclusive con el tema de este Seminario. Me complace ver aquí a representantes de la Oficina Internacional del Trabajo y también al Profesor Rodolfo Stavenhagen quien, en 1986, fue Presidente de la Reunión de Expertos de la OIT sobre la revisión de dicho Convenio.

Señoras y señores, los datos reunidos a lo largo de estas actividades internacionales muestran de forma muy patente que el problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas no sólo ha existido sino que continúa existiendo. En sus deliberaciones, el Relator Especial y el Grupo de Trabajo de la Subcomisión han señalado repetidas veces a la atención el hecho de que las poblaciones indígenas, que eran los aborígenes de sus tierras y controlaban firmemente su destino, hayan sido reducidas a elementos marginales en muchas sociedades. Estos problemas se extienden de forma igualmente patente desde el sector político hasta las relaciones económicas y sociales con los Estados, que constituyen el tema del presente Seminario. Muchos de los datos los encontrarán ustedes en los documentos que tienen ante sí en la documentación de referencia, en el informe del Grupo de Trabajo y en el estudio del Relator Especial, Sr. Martínez Cobo, en particular en sus conclusiones, en las que abarca sistemáticamente esferas tales como las instituciones sociales, el empleo, los sistemas de trabajo coercitivo, la tierra, la vivienda y la salud.

Teniendo en cuenta estas observaciones, sólo cabe reconocer la ingente tarea que les aguarda en este Seminario, y alentarlos a que aborden las numerosas cuestiones de forma decidida y resuelta. Una de las tareas consiste en identificar y analizar mejor los problemas y sus causas, y otra en examinar y evaluar los posibles medios de superar todas y cada una de las prácticas discriminatorias. Todos ustedes son expertos en esta misma materia, y en la Secretaría tenemos puestas grandes esperanzas en los resultados de sus deliberaciones. Estoy seguro también de que el Grupo de Trabajo y los órganos que lo han creado habrán de beneficiarse de todas las conclusiones, aunque sean provisionales, a las que ustedes lleguen.

Como he dicho anteriormente, estoy dedicando recursos humanos y financieros adicionales a las actividades de los servicios de información pública y de asesoramiento del Centro de Derechos Humanos. Me complace anunciar que una de las próximas publicaciones, actualmente en preparación, será un folleto informativo sobre las poblaciones indígenas y sus derechos internacionales.

Acogemos también con satisfacción la resolución 1988/21 de la Subcomisión que, si es aprobada por la Comisión, facilitará aún más la inclusión en el programa de servicios de asesoramiento de cursos y seminarios para las poblaciones y las comunidades indígenas y para otros grupos particularmente vulnerables. Confiamos en que esos servicios, junto con nuestros redoblados esfuerzos por difundir la información pertinente, constituirán, como ya he dicho, un elemento más para combatir las prácticas discriminatorias existentes.

Después de estas observaciones sobre el aspecto sustantivo de su Seminario, permítanme que haga algunos comentarios sobre su aspecto técnico.

El programa del Seminario, que se basa en las resoluciones por las que se autoriza su celebración, se detalló en las cartas de invitación. Es el siguiente:

- I. La realización de los derechos sociales indígenas;
- II. La participación de la población indígena en la vida económica nacional y el papel de las economías indígenas tradicionales;
- III. Protección efectiva y desarrollo general de los sectores social y económico de las comunidades indígenas mediante actividades normativas internacionales.

En relación con cada uno de esos temas hemos invitado a eminentes profesores a que preparen documentos de base, y hoy les doy mi más cordial bienvenida y les agradezco sus valiosísimas contribuciones. Estos expertos, que están aquí por su especial competencia, son el Sr. Muntarbhorn, de Tailandia, el Sr. Stavenhagen, de México y el Sr. Sanders del Canadá. No sólo les presentarán sus documentos sino que dirigirán también las partes correspondientes de los debates.

El objeto del presente Seminario es hacer posible un examen sustantivo, profundo y constructivo a nivel de expertos de la actual situación, un amplio intercambio de opiniones y una evaluación de las medidas que han de adoptarse en el futuro. Nuestro propósito no es pasar el tiempo examinando largos comunicados o documentos finales. El Jefe de la Sección de investigación, estudio y prevención de la discriminación, Sr. McCarthy, ayudado por su competente personal, en particular por el Sr. Keilau, el Sr. Alfredsson y el Sr. Yo Kubota, actuará como Secretario de la reunión. Juntos prepararán un informe que recogerá las observaciones, sugerencias y recomendaciones formuladas durante la semana. De esta forma quedarán reflejadas todas las opiniones y los participantes tendrán a su disposición al final de la reunión un documento útil orientado a la acción que será transmitido a los órganos competentes de las Naciones Unidas.

Y ahora, señoras y señores, creo que podemos iniciar el debate general previsto en el programa.

Anexo III

PONENCIAS

A. La realización de los derechos sociales indígenas*

(Ponencia preparada por el Profesor Vítit Muntarbhorn)

Cuando se estudian las publicaciones existentes sobre los derechos indígenas, encontramos continuamente cuestiones políticas que parecen restar importancia a la realización de estos derechos 1/. El carácter sensible del tema, junto con cierto sentimiento de culpabilidad que tiene su origen en el antiguo colonialismo o en el neocolonialismo, tienden a mantener en la oscuridad las cuestiones sociales básicas que poseen una dimensión más amplia.

Sorprende la falta de claridad que existe respecto de los componentes fundamentales de los derechos indígenas, a lo que se unen dificultades semánticas que con frecuencia dan lugar a polémicas de carácter político. ¿Qué se entiende por "indígena"? ¿Hablamos de "pueblos" o "poblaciones" indígenas? ¿Qué entraña el término "social" y cuáles son los derechos constitutivos? Estas preguntas preliminares se hacen aún más imprecisas debido al carácter del propio Estado nación. ¿En qué medida esta entidad es responsable de antiguas dolencias que puedan haber afectado la vida, e incluso la existencia de grupos indígenas? De todas maneras, ¿quién estaba aquí primero? Si estábamos nosotros, ¿cómo demostrar que vosotros sois responsables de prácticas pasadas? Inevitablemente, la causalidad se entremezcla con la responsabilidad y con la voluntad de asumir el pasado y de expiarlo. Incluso si pudiéramos probar que "esto sucedió realmente", puede haber imperativos políticos o razones de conveniencia que impidan una exposición completa de estas cuestiones. El olvido de la historia puede llegar así a ser la regla más que la excepción, salvo que la propia comunidad internacional pueda ejercer presión sobre el Estado nación a fin de impedir que se haga realidad la frase "après moi, le déluge".

Estas observaciones pueden parecer ominosas. Sin embargo, nos enfrentamos al hecho irrefutable de que muchos Estados se han construido sobre las ruinas de grupos indígenas destruidos. Otra dificultad es la que plantea el hecho de creer o no en el sistema del Estado como existe actualmente, lo cual está vinculado con el dilema relativo a si la libre determinación, como un derecho de grupos indígenas, esto implica la disgregación de Estados existentes. Si no se llega a esta situación extrema, ¿cuáles pueden ser las formas de participación y autonomía o descentralización que garanticen a los grupos indígenas la posibilidad de tener realmente "voz y voto" en la conformación de su propio destino? Por esta razón, no se debe subestimar la lucha por el poder y la competencia por la obtención de recursos, tanto naturales como humanos, materiales y no materiales.

Intrínsecamente, tenemos la impresión de que los grupos indígenas se encuentran en la posición de desvalidos necesitados de ayuda. En muchos casos ésta es la realidad. A veces su difícil situación coincide con la de otros grupos, en particular con la de las minorías; en muchos países, los grupos indígenas son también minorías en relación con la mayoría de la población.

* Las opiniones expresadas en la presente comunicación son las del autor.

Sin embargo, nuestra visión debe ser más general. El examen de estas situaciones nos revela que en ciertos casos los grupos indígenas son dueños del gobierno, aunque numéricamente representen una minoría 2/, y en esta circunstancia los grupos indígenas pueden ser quizás los explotadores y no los explotados.

¿De qué manera podemos controlar la conducta seguida contra grupos indígenas, por una parte, y la conducta de los grupos indígenas, por la otra? Para corregir esta situación, la reacción natural es recurrir a las normas jurídicas, tanto a nivel nacional como internacional: el derecho como una panacea. En realidad, se puede observar que la ley es solamente uno de los muchos elementos en juego; no cabe esperar mucho de ella, en particular en la esfera social. La perspectiva de los derechos sociales exige una comprensión mucho más amplia del ambiente en que estos derechos pueden hacerse efectivos. Las razones políticas, la planificación del desarrollo nacional, la política social, la asignación de recursos y la distribución del dinero y el poder son todos ellos elementos del tejido social en que se encuentran inscritos los derechos indígenas. Si bien es necesario recurrir a la ley como parte de la búsqueda de los derechos sociales, debemos también mirar más allá de este horizonte.

En otro campo, es interesante observar que la base empírica para defender los derechos indígenas cae a menudo en un error fundamental. Hasta hace poco tiempo, gran parte de los trabajos realizados sobre estos derechos fueron escritos por investigadores no indígenas 3/. Por consiguiente, las investigaciones y las propuestas pueden ser desequilibradas e incluso incompletas. Para hacer verdaderamente efectivos los derechos sociales de los indígenas es necesario que un mayor número de grupos de indígenas expresen y fundamenten ellos mismos sus reivindicaciones. Las dificultades con que se tropezará son, entre otras, las siguientes:

Definición

Tratándose de los derechos sociales indígenas, el problema fundamental es la definición.

¿Qué se entiende por "indígena"? Como ha señalado un comentarista:

"El término "indígena" ha surgido en la práctica a lo largo de los años y (al igual que el término "pueblos") no tiene una definición aceptada. En realidad, su existencia es un accidente de la historia." 4/

Los esfuerzos hechos por definir este concepto incluyen la siguiente proposición: se refiere a un grupo de personas que responden a los criterios siguientes:

"son descendientes de un pueblo que vivía en la región antes de la llegada de colonos procedentes del exterior, colonos que desde entonces se han convertido en la población dominante;

han mantenido una cultura que en aspectos muy importantes es diferente de la cultura de la población dominante;

como grupo se encuentran, desde el punto de vista político y económico, en una posición inferior en el país de que se trata." 5/

Esta definición es válida hasta cierto punto, pero no tiene en cuenta aquellos sistemas en los que grupo indígena equivale a población dominante, cuando se encuentra instalado en el gobierno, y tiene una posición superior frente al resto de la población.

La definición de "indígena" encierra otros peligros. En un país, una persona no es considerada indígena si se trata de un "indio integrado", lo cual la invalida para ejercer derechos que ordinariamente corresponden a los indios indígenas 6/. Por consiguiente, el hecho de establecer límites mediante una definición puede llevar a una situación anómala, en la cual un grupo o una persona que originalmente era indígena pierde ciertos derechos que originalmente correspondían a esa condición.

El debate se hace más acalorado cuando se trata de los términos "poblaciones indígenas" y "pueblos indígenas". Ambos términos aparecen con frecuencia, aunque pueden tener diferentes significados. El primero aparece de forma prominente en el nombre del "Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas", de las Naciones Unidas 7/. El segundo está vinculado con la aparición de la palabra "pueblos" en varios instrumentos internacionales, por ejemplo, la Carta Internacional de Derechos Humanos 8/, la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos 9/ y la Declaración no Gubernamental de Argel sobre los Derechos de los Pueblos 10/. Al parecer, la diferencia entre los dos términos estriba en el problema de la libre determinación. Mientras que el término "pueblos" está claramente vinculado con el derecho a la libre determinación, el término "poblaciones" está menos vinculado con ese derecho 11/. El primer caso puede apreciarse claramente en dos artículos similares que figuran en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ambos de 1966, que dicen lo siguiente:

"Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural." 12/

En la actualidad, la tendencia es utilizar el término "pueblo", incluso en el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, de las Naciones Unidas 13/.

Esta dificultad se complica aún más por la argumentación alrededor de estos derechos. ¿Se trata de derechos que dimanen de miembros individuales del Grupo (en calidad de individuos) o de la totalidad del grupo (en calidad de grupo)? 14/ El primer concepto responde más a la noción eurocéntrica tradicional de derechos humanos en el sentido de que corresponden a individuos. El segundo concepto ha sido adoptado más recientemente por los países del tercer mundo en la búsqueda de una expresión propia de los derechos humanos. Algunos temen que los derechos de grupo puedan poner en peligro los derechos individuales en el sentido de que se les pueda considerar como superiores a los derechos del individuo.

Existe también cierta confusión entre derechos indígenas y derechos de minorías, como puede apreciarse en el comentario siguiente:

"Una primera categoría consiste en diversos grupos indígenas que en los siglos XVII y XVIII los colonizadores europeos relegaron a regiones inhóspitas del continente americano, de Siberia y de Australasia. En este caso, tropezamos inmediatamente con una complicación, es decir que estas poblaciones indígenas rechazan su inclusión en el concepto de minoría." 15/

Aunque puede haber cierta duplicación entre derechos indígenas y derechos de minorías, los dos conceptos deben ser diferenciados unos de otros 16/. Algunas cuestiones que afectan particularmente a los grupos indígenas, por ejemplo, las reivindicaciones relativas a las tierras y al derecho a la ciudadanía, no están tan directamente relacionadas con las minorías. En estas cuestiones la evolución del derecho difiere de una categoría a otra, aunque su carácter complementario es importante.

Tiempo

Otro factor que condiciona los derechos sociales indígenas es la dimensión temporal 17/. Este problema es grave en el contexto colonial, en el que el grupo indígena original es desalojado por nuevos colonos, y estos últimos se convierten en el grupo dominante. Esta situación puede acentuarse debido a la llegada de nuevos grupos en calidad de trabajadores migrantes, que pueden permanecer de manera temporal o permanente en el país. ¿Dan lugar las diversas fases de la historia a diferentes formas de responsabilidad basadas en derechos indígenas? ¿En qué momento deben evaluarse estos derechos, particularmente en relación con las violaciones? Las repercusiones son enormes, especialmente si se las considera retroactivamente.

La pregunta ¿quién estaba aquí primero? puede avivar el debate. En algunos países la respuesta es bien conocida, por ejemplo, el hecho de que los aborígenes vivían en Australia, miles de años antes de la llegada de los colonos de Europa 18/. Sin embargo, en otros países la respuesta puede ser menos precisa. Es probable que un gobierno no asuma esta cuestión de manera muy clara si existen problemas de conflictos y reivindicaciones étnicas 19/.

Puede haber también una incompatibilidad entre la percepción moderna de los derechos humanos y las prácticas indígenas tradicionales. El sati (la inmolación de la viuda), la lapidación de las parejas adúlteras y la limitación de los derechos de la mujer pueden ser aceptables como parte de las prácticas indígenas, pero son inaceptables en el plano internacional, especialmente si se las considera desde el punto de vista de las normas desarrolladas en los últimos años en órganos tales como las Naciones Unidas. ¿Quién decidirá en este caso lo que es aceptable y lo que no lo es? El modernista recurriría con más facilidad a los mecanismos internacionales, mientras que el tradicionalista trataría de proteger las formas indígenas. Es obvio que ambos conceptos deberán coordinarse, y será posible lograr transacciones en ámbitos tales como el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas mediante un diálogo constructivo.

Relación recíproca

La difícil situación de los grupos indígenas está íntimamente ligada a una serie de factores que condicionan las relaciones sociales. El más grave de ellos es la relación recíproca existente entre los derechos indígenas y la política del Estado. ¿En qué medida la política del Estado es pluralista de jure y de facto? 20/ En muchas sociedades los grupos indígenas han sido relegados al límite extremo de la supervivencia 21/ porque se considera que ocupan un lugar periférico en las preocupaciones del Estado. En virtud de los mecanismos y de la política del Estado, la integración o la asimilación de los grupos indígenas se convierte en ley, lo que pone en peligro la autonomía física y espiritual de los grupos indígenas. El etnocidio se encuentra así a muy corta distancia.

En esta situación de paternalismo, los tentáculos del Estado contribuyen a la desintegración de los grupos indígenas. La decadencia de las relaciones sociales entre los miembros indígenas del grupo, ya sea en el plano individual, familiar o comunitario, se hace patente en porcentajes más elevados de rupturas familiares, alcoholismo, crímenes y delincuencia juvenil en comparación con grupos no indígenas que están incorporados en el Estado 22/.

Al sentido de desintegración se une la destrucción del medio y el hábitat ecológicos de los que dependen los grupos indígenas para su supervivencia física y cultural. La despoblación forestal, en particular en los bosques húmedos, y la contaminación introducida por elementos ajenos a la comunidad ponen en peligro el modus vivendi de los indígenas 23/. De esta manera se aniquila el nexo social que une a los miembros del grupo con el medio que los rodea.

Paradójicamente, se destruye la capacidad de los grupos indígenas para actuar por cuenta propia, y de esa manera se les hace más dependientes del Estado. Intencional o casualmente, se completa el ciclo de asimilación y la posibilidad de acción de los grupos indígenas queda a merced de la benevolencia del Estado.

Derechos sociales

Este es el marco en que se encuentran los derechos sociales indígenas en la sociedad moderna. Si bien es posible que los grupos indígenas no sintieran en el pasado la urgente necesidad de reivindicar sus derechos sociales, precisamente porque sus necesidades sociales básicas se satisfacían en el ámbito de la confianza en los propios medios, en la actualidad la reivindicación de los derechos sociales es una preocupación inmediata, precisamente porque su marco social ha sido destruido y se ha disminuido drásticamente su capacidad para actuar por cuenta propia.

En este punto es necesario hacer una advertencia. ¿Debemos hablar de derechos o de deberes? Si hablamos de derechos, ¿qué son esos derechos "sociales"? Es interesante observar que la primera pregunta se plantea cada vez más en el nivel internacional, en el sentido de que puede ser más efectivo hablar en términos de deberes del Estado frente a los grupos indígenas, con inclusión del bienestar social y del desarrollo de estos últimos, que hablar simplemente en términos de derechos sociales por parte de los grupos

indígenas. El término "deber" entraña una mayor responsabilidad. De conformidad con las opiniones expresadas recientemente por un miembro del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas 24/, estos deberes tienen tres dimensiones:

El deber de los Estados de respetar las características, las tradiciones y los idiomas de los pueblos indígenas;

El deber de los Estados de proteger o garantizar la vida y la existencia física de los pueblos indígenas en cuanto grupos;

El deber de los Estados de crear o prestar, mediante estructuras legales apropiadas de participación, servicios sociales y de educación y asistencia para el desarrollo de los pueblos indígenas.

En el actual proyecto de Declaración Universal sobre Derechos de los Indígenas 25/, que será examinado con mayor detalle más adelante, el término "deber" aparece varias veces, pero el término "derechos" aparece más frecuentemente. Esto indica que ambos términos son complementarios y pueden reforzarse mutuamente.

En cuanto al término derechos "sociales", también en este caso se plantea un problema de definición. No existe una delimitación clara entre derechos sociales, económicos y culturales, como puede apreciarse por la falta de dicha delimitación en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Asimismo, en el informe Martínez Cobo sobre el "Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas" 26/, no se da ninguna definición. Sin embargo, para el lego ciertos elementos están estrechamente vinculados con el término "social" y el sentido común revela las siguientes preocupaciones: desarrollo social, servicios de bienestar social, seguridad social, nivel de vida adecuado, empleo, educación, vivienda/salud/alimentos, servicios jurídicos, religión, idioma, información, tierra y participación. Esta lista no es exhaustiva.

Desarrollo social

Es posible que el primer derecho que se reivindique en esta esfera sea el del desarrollo social, en vista del anterior y deformado proceso de desarrollo que tendía a dar máxima importancia al crecimiento al nivel nacional -por ejemplo, teniendo como hito el producto interno bruto- en vez del desarrollo de los individuos y grupos a nivel microscópico 27/.

La reivindicación del derecho al desarrollo ha sido anunciada en la Declaración de las Naciones Unidas sobre el derecho al desarrollo 28/, de 1986, que lo define como un derecho que corresponde a los individuos y a los grupos:

"... un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, ... y a disfrutar de él." 29/

Concretamente, este derecho entraña una planificación y acción en materia de desarrollo más realistas y adecuadas, tanto al nivel nacional como internacional, y está vinculado con las necesidades humanas básicas así como con la participación popular. Este derecho es resumido en la siguiente disposición:

"Los Estados deben adoptar, en el plano nacional, todas las medidas necesarias para la realización del derecho al desarrollo y garantizarán, entre otras cosas, la igualdad de oportunidades para todos en cuanto al acceso a los recursos básicos, la educación, los servicios de salud, los alimentos, la vivienda, el empleo y la justa distribución de los ingresos...

Los Estados deben alentar la participación popular en todas las esferas como factor importante para el desarrollo y para la plena realización de todos los derechos humanos." 30/

Este derecho no debe invocarse en un vacío. Está condicionado por políticas y planes realistas de desarrollo nacional y por la aplicación de los mismos. Debe observarse que en muchos países existen planes quinquenales de desarrollo nacionales que marcan el camino que ha de seguirse para lograr el desarrollo 31/. Por regla general, no incluyen disposiciones expresas en favor de los derechos indígenas, en parte por descuido y en parte por temor a dar una prioridad demasiado elevada a estos derechos. Por consiguiente, hay más espacio para incluir los intereses indígenas en estos planes, asignar presupuestos apropiados y asegurar su aplicación y evaluación en cooperación con los grupos indígenas.

Servicios de bienestar social

El derecho a contar con servicios de bienestar social es especialmente importante en vista de la desintegración del estilo de vida indígena, ya señalada. El bienestar de la familia, la atención de los niños, los servicios médicos y otras necesidades deben satisfacerse mediante una asignación estatal efectiva de recursos que no tenga carácter paternalista. Este concepto se prevé en una de las disposiciones del actual proyecto de Declaración Universal sobre los Derechos Indígenas:

"19. El derecho a medidas estatales especiales para la mejora inmediata, efectiva y constante de sus condiciones sociales y económicas, con su consentimiento, que reflejen sus propias prioridades."

La autonomía se pone también de relieve en otro artículo del proyecto de Declaración:

"23. El derecho colectivo a la autonomía en cuestiones relacionadas con sus propios asuntos internos y locales, inclusive... el bienestar social..."

Seguridad social

El derecho a la seguridad social está vinculado con el derecho a los servicios de bienestar social. Es particularmente pertinente a este respecto la labor que desarrolla la Organización Internacional del Trabajo así como sus múltiples convenios. Por ejemplo, el derecho a la seguridad social se menciona en el Convenio N° 107, actualmente muy criticado, sobre poblaciones indígenas y tribuales 32/. Está también implícito en los artículos 19 y 23 antes citados, aunque no se le señala como un derecho específico.

Nivel adecuado de vida/medios tradicionales de subsistencia

El derecho a un nivel adecuado de vida se indica explícitamente en la Carta Internacional de Derechos Humanos 33/. Está también implícito en los proyectos de artículos 19 y 23 antes mencionados, aunque no se utilizan las palabras "nivel adecuado de vida".

Un elemento complementario es la cuestión de los medios tradicionales de subsistencia que corresponden al modus vivendi de los grupos indígenas. A este respecto, en el proyecto de Declaración se hace la siguiente exposición:

"18. El derecho a mantener dentro de sus zonas de asentamiento sus estructuras económicas y modo de vida tradicionales, a la seguridad en el disfrute de sus propios medios tradicionales de subsistencia, a dedicarse libremente a sus actividades tradicionales y otras actividades económicas, tales como la caza, la pesca de agua dulce y agua salada, el pastoreo, la recogida de cosechas y de leña y los cultivos, sin discriminación adversa alguna. En ningún caso se podrá privar a los pueblos indígenas de sus medios de subsistencia. El derecho a indemnización justa y equitativa en caso de que hayan sido privados de ellos."

Empleo

El derecho al empleo se estipula en la Carta Internacional de Derechos Humanos y en varios instrumentos de la Organización Internacional del Trabajo 34/. Aunque no aparece expresamente en el proyecto de Declaración, está implícito en sus artículos, incluido el proyecto de artículo 18 antes citado. Un problema fundamental es la conservación de las ocupaciones tradicionales que algunas personas consideran primitivas pero que representan mucho para los grupos indígenas.

La estipulación de este derecho por sí misma no tendrá una repercusión importante en la actual situación de desempleo que afecta a muchos grupos indígenas. Por consiguiente, es necesario que el Estado aplique una política de empleo más efectiva, que cuente con un mayor número de planes de capacitación profesional y de creación de empleos, evitándose también en este caso la actitud paternalista y garantizando que los grupos indígenas puedan elegir libremente en estas materias.

Educación

El derecho a la educación está expresada en la Carta Internacional de Derechos Humanos y en muchos otros instrumentos. Está explícitamente expresado y ampliado en el proyecto de Declaración, en los siguientes artículos:

"10. El derecho a todas las formas de educación, inclusive, en particular, el derecho de los niños a tener acceso a la educación en sus propios idiomas, y a establecer, estructurar, dirigir y controlar sus propios sistemas e instituciones educacionales.

...

23. El derecho colectivo a la autonomía en cuestiones relacionadas con sus propios asuntos internos y locales, inclusive la educación..."

En el estudio de Martínez Cobo se señalaron muchas de las deficiencias relativas a este derecho 35/. Entre los problemas cabe citar el hecho de que este derecho no es aplicado o respetado en relación con grupos indígenas. En las comunidades indígenas no hay escuelas ni maestros suficientes. Existe una elevada tasa de analfabetismo, además de una carencia de servicios y materiales educativos en idiomas indígenas. En el sistema oficial de educación se descuidan con frecuencia las tradiciones orales de los grupos indígenas, pues este sistema tiende a la educación escrita. También es causa de preocupación el número de personas que no asisten a la escuela, lo que indica que el sistema oficial de educación es insuficiente, lo cual explica la necesidad de ampliar la educación no oficial para poder atender las necesidades de los grupos indígenas.

Vivienda/salud/alimentos

El derecho a estas necesidades básicas está expresado en la Carta Internacional de Derechos Humanos y ha sido ampliado en iniciativas más recientes tomadas en el tercer mundo. El derecho a la vivienda como un derecho humano ha sido fomentado en la Estrategia mundial para el año 2000 en relación con la vivienda, mientras que el derecho a la alimentación ha sido elaborado en recientes actividades destinadas a combatir el hambre y la malnutrición con ayuda de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. "La salud para todos y todo para la salud", con su objetivo fijado para el año 2000, es actualmente la frase clave para la realización del derecho a la salud tal como es auspiciado por la Organización Mundial de la Salud.

El proyecto de Declaración concede alta prioridad a estas necesidades, pero evita el paternalismo por parte del Estado especificando los siguientes derechos indígenas:

"20. El derecho a determinar, planificar y aplicar todos los programas sanitarios, de vivienda y otros programas económicos y sociales que les afecten, en la medida de lo posible mediante sus propias instituciones.

...

23. El derecho colectivo a la autonomía en cuestiones relacionadas con sus propios asuntos internos y locales, inclusive... la sanidad, la vivienda..."

Sin embargo, en realidad el derecho a satisfacer estas necesidades tropieza con innumerables obstáculos. En muchas sociedades en las que las comunidades indígenas no tienen una posición dominante, éstas tienen que hacer frente a graves problemas de vivienda, salud y alimentación, en particular porque tienden a vivir en zonas rurales donde el acceso a los servicios que atienden estas necesidades es limitado.

Servicios jurídicos

El derecho a contar con servicios jurídicos está implícito en la Carta Internacional de Derechos Humanos, en particular las disposiciones relativas a la igualdad ante la ley y el recurso ante tribunales competentes. Ahora bien, cabe decir que la actitud tradicional de que los servicios jurídicos dependen del sistema oficial de tribunales y abogados es incompleta, particularmente porque la mayoría de la población del mundo, incluidos los grupos indígenas, no tienen verdadero acceso al sistema oficial: están demasiado distantes física y mentalmente de dicho sistema. Por esta razón es necesario tener presente sistemas tradicionales de solución de conflictos que no necesariamente tienen que depender de la presencia de jueces y abogados calificados, por ejemplo, jefes de aldea y monjes que pueden actuar como mediadores en el plano local. 36/

El proyecto de Declaración tiene en cuenta este sistema paralelo y dispone la utilización de todo un amplio sistema de mecanismos, como sigue:

"28. El derecho individual y colectivo de acceso y de pronta decisión mediante procedimientos justos y mutuamente aceptables para resolver las controversias entre los Estados y los pueblos, grupos o personas indígenas. Entre estos procedimientos deberían figurar, según convenga, negociaciones, mediación, tribunales nacionales y mecanismos internacionales para revisión y denuncias en relación con los derechos humanos."

Religión

La religión como un derecho social está inevitablemente unida a la religión como derecho cultural. Se trata de un derecho expresado con frecuencia en muchos instrumentos internacionales, en particular la Carta Internacional de Derechos Humanos. Sin embargo, en el contexto de las prácticas y creencias indígenas, el significado de religión tiene que ser más amplio que el que se basa en las grandes religiones mundiales. Como se ha señalado en el estudio de Martínez Cobo, en las religiones tradicionales la tendencia es a un enfoque más bien espacial (en vez de temporal o histórico) 37/. Están estrechamente aliadas a la presencia física de la tierra y del medio ambiente.

Por esta razón, en el proyecto de Declaración el derecho a practicar la religión propia se trata de manera muy amplia:

"8. El derecho a manifestar, enseñar, practicar y observar sus propias tradiciones y ceremonias religiosas, y mantener y proteger los lugares sagrados y cementerios, y a tener acceso a ellos con esos fines."

La autonomía se vuelve a nombrar en este artículo:

"23. El derecho colectivo a la autonomía en cuestiones relacionadas con sus propios asuntos internos y locales, inclusive... la religión..."

Idioma

El derecho a utilizar el propio idioma está vinculado a un sentido de identidad propia en el caso de los grupos indígenas. La amenaza que representan los sistemas de educación nacionales de muchas sociedades es que optan por un idioma nacional y no por el plurilingüismo, con inclusión de la enseñanza de los idiomas indígenas. De esta manera, el problema del idioma se convierte en un instrumento para fomentar las políticas estatales de asimilación, por una parte, y para destruir las culturas étnicas, por la otra.

El plurilingüismo es un elemento clave en la conservación de las culturas indígenas y su cohesión social. En el proyecto de Declaración se da prioridad a esta dimensión al reconocerse este derecho:

"9. El derecho a mantener y utilizar sus propios idiomas, inclusive con fines administrativos, judiciales y otros fines pertinentes."

El problema es saber si el Estado nación lo permitirá.

Información

El derecho a la información no fue especificado explícitamente en la Carta Internacional de Derechos Humanos, pero ha adquirido mucha importancia en los últimos años. En lo que se refiere a los intereses indígenas, es especialmente importante en el sentido de canalizar la información de los grupos indígenas y hacia los grupos indígenas. El principal obstáculo en esta esfera es el control que ejerce el Estado sobre los propios medios de información y su renuencia a atender las necesidades de los grupos indígenas permitiendo, por ejemplo, la transmisión de programas de televisión indígenas.

El derecho a la información aparece en el proyecto de Declaración de la manera siguiente:

"11. El derecho a promover la información y la educación interculturales, reconociendo la dignidad y diversidad de sus culturas, y el deber de los Estados de adoptar las medidas necesarias entre los demás sectores de la comunidad nacional con objeto de eliminar los prejuicios y fomentar el entendimiento y las buenas relaciones."

Se sostiene también la autonomía por parte de los grupos indígenas:

"23. El derecho colectivo a la autonomía en cuestiones relacionadas con sus propios asuntos internos y locales, inclusive... la información..."

Tierra

Uno de los problemas más importantes en materia de derechos indígenas es el de la tierra, tanto en relación con lo que los grupos indígenas han perdido y desean recuperar (o ser indemnizados) como en relación con lo que han conservado y desean proteger contra la explotación de otros grupos. Este problema es más complicado por el hecho de que con frecuencia los grupos indígenas se sienten espiritualmente unidos a la tierra; su razón de ser es la tierra misma. Como se ha señalado en el estudio de Martínez Cobo:

"Para estos pueblos la tierra no es meramente un objeto de posesión y producción... Toda la relación entre la vida espiritual de los pueblos indígenas con la Madre Tierra, y su tierra tiene muchas implicaciones profundas. Su tierra no es mercadería que pueda apropiarse, sino un elemento material del que cabe gozarse libremente." 38/

Hasta cierto punto, el derecho a la tierra por parte de los grupos indígenas fue reconocido hace ya algún tiempo por el Convenio N° 107 de la Organización Internacional del Trabajo (supra), pero ese Convenio ha sido criticado por su carácter paternalista y por su criterio asimilativo. El actual proyecto de Declaración contiene disposiciones más detalladas en las que se reconoce la estrecha relación social entre los derechos indígenas y la tierra. A este respecto el derecho de los grupos indígenas es complementado por un correspondiente deber de los Estados:

"12. El derecho de propiedad y posesión de las tierras que han ocupado tradicionalmente. Solamente se les podrá privar de tierras con su consentimiento libre y fundamentado y corroborado por un tratado o acuerdo.

...

17. El deber de los Estados de pedir y obtener su consentimiento, mediante los mecanismos apropiados, antes de emprender o permitir cualesquiera programas para la exploración o explotación de recursos minerales o subterráneos de otro tipo pertenecientes a sus territorios tradicionales."

No debe subestimarse la lucha por los derechos a la tierra. Pone en juego nociones muy antiguas sobre la adquisición del territorio, por ejemplo, el concepto de terra nullius 39/, que si bien fue aceptado anteriormente, en la actualidad es impugnado cada vez más por los grupos indígenas.

Participación

El derecho a participar en el proceso de desarrollo fue mencionado antes al tratar el tema del derecho al desarrollo. El actual proyecto de Declaración refuerza este derecho en relación con los intereses indígenas, en particular en las disposiciones que siguen:

"21. El derecho a participar plenamente en la vida política, económica y social de su Estado y a que su carácter específico se refleje debidamente en el sistema jurídico y en las instituciones políticas, con la debida consideración y reconocimiento de las leyes y costumbres indígenas.

22. El derecho a participar plenamente a nivel estatal, mediante representantes elegidos por ellos mismos, en el proceso de adopción de decisiones y de su aplicación en cuanto a todas las cuestiones nacionales e internacionales que pudieran afectar sus vidas y destino."

Aunque son pocos los Estados que negarían el derecho a participar concedido a los grupos indígenas, la aplicación de este derecho está condicionada por una lucha en lo que respecta a compartir el poder y distribuir los recursos. Muchos gobiernos practican un sistema de centralización y no desean dejarlo en manos de indígenas o de otros grupos que están bajo su administración. Temen también (o parecen temer) un proceso de libre determinación que lleve a una secesión.

El tono del actual proyecto de Declaración, que favorece los derechos indígenas de participación basados en la "autonomía", rechaza la anterior tendencia por ser asimilativa y paternalista. No será fácil convencer a los Estados que mantienen el monopolio del poder y de los recursos, en particular en los sistemas autoritarios o totalitarios, a que cedan un poco en este sentido.

Aplicación efectiva

Los derechos antes indicados son ejemplos de algunos de los derechos sociales por los que hoy se aboga, directa o indirectamente, en relación con grupos indígenas. En un sentido puede decirse que su enfoque es optimista, pero la aplicación efectiva de estos derechos es mucho más difícil y puede ser causa de pesimismo. Las preocupaciones se refieren tanto a los niveles nacionales como internacionales.

Nacional

Al nivel nacional, la aplicación efectiva de estos derechos depende, en primer lugar y sobre todo, de la voluntad política. En la mayoría de los casos esta voluntad es inflexible. Sin embargo, la presión internacional puede obligarla a ser algo menos dura.

En términos de la ley, es interesante observar que en muchos sistemas jurídicos no se prevén expresamente los derechos indígenas. Por lo general, en las constituciones nacionales las disposiciones se aplican a "todos" o "cada ciudadano", a los individuos más que a los grupos, incluidos los grupos indígenas, aplicándose de manera colectiva 40/. Para reforzar los derechos indígenas, en función de grupos, puede ser necesario fomentar una mayor reforma legislativa a fin de reconocer estos derechos ya sea en la constitución o mediante otras leyes.

La simple estipulación del derecho en la ley es insuficiente. Los derechos sociales dependen en gran medida de una función activa del Estado, por lo menos para canalizar los recursos financieros y dirigirlos a los beneficiarios. Esta acción está entrelazada con los planes nacionales de desarrollo y con las correspondientes asignaciones presupuestarias para ayudar a los grupos indígenas. A su vez, entraña una política estatal destinada a permitir que los grupos indígenas conserven y protejan los recursos y el poder que ya poseen. Al no interferir, el Estado contribuye a conservar lo que reste de confianza en sus propios medios en los grupos indígenas, y como corolario, el tejido social que se basa en esta actitud.

Por otra parte se plantea el problema de corregir las violaciones de los derechos sociales. En algunos casos podrá recurrirse a los tribunales, pero como se ha dicho antes, el acceso al sistema oficial de administración de justicia es deficiente, en particular en los países en desarrollo. Por esta razón, será necesario tal vez estudiar y fomentar otros mecanismos, teniendo presente que a menudo la discreción y las prácticas ejecutivas son las que infringen los derechos indígenas. Esto exige la existencia de mecanismos nacionales y locales que permitan hacer justicia por encima del propio sistema judicial. Los tribunales administrativos forman parte de estos mecanismos, ya que tienden a lograr una solución rápida y menos costosa de las controversias entre el ejecutivo y las masas. La institución del ombudsman o la formación de comités especiales que respondan directamente ante el parlamento, pueden ser también medios de reparación legal para los grupos indígenas que tratan de oponerse a medidas ejecutivas. En el plano local, la función que desempeñan los dirigentes y comités de aldeas es también un elemento fundamental en la solución de conflictos, que puede servir de instrumento para verificar las posibles violaciones de derechos indígenas.

Otro problema jurídico conexo es saber si debe existir un tratado entre grupos indígenas y el gobierno que representa una categoría más amplia de poblaciones, a fin de garantizar los derechos indígenas 41/. En algunos países existen estos tratados, por ejemplo, en Nueva Zelandia 42/, y hay órganos encargados de vigilar el respeto de los tratados 43/. En otros países, por ejemplo en Australia 44/, no existen estos tratados, o si existen su situación y su obligatoriedad son inciertas, por ejemplo en los Estados Unidos 45/. Por otra parte, puede haber tratados con algunos grupos indígenas pero no con otros grupos, por ejemplo, en el Canadá, país donde, si bien hay tratados con algunos grupos, no existe un tratado con los cree 46/. Aunque la repercusión jurídica de estos tratados puede ser distinta, dependiendo del hecho de considerarlos como pactos nacionales o como acuerdos internacionales, puede sin embargo dar una mayor sensación de certidumbre a los grupos indígenas. En los países donde no existen estos tratados, debería estudiarse la posibilidad de suscribirlos y de establecer mecanismos adecuados de supervisión. Si se considera que en la actualidad estos tratados no son deseables o no son practicables, la alternativa puede consistir en promulgar estatutos que garanticen los derechos indígenas de manera unilateral por parte del grupo dominante. Por supuesto, cualquiera que sea la forma de los documentos (acuerdos bilaterales o instrumentos unilaterales), será necesario expresar los derechos sociales de manera aún más concreta que en los documentos existentes, teniendo presente la lista de derechos antes enumerada.

Tampoco debe subestimarse la contribución de las organizaciones no gubernamentales para impedir y corregir las violaciones de los derechos indígenas. A menudo los medios gubernamentales son insuficientes o ineficaces, y se abandona a los grupos indígenas a iniciativas no gubernamentales. La presencia de muchas de estas organizaciones en períodos de sesiones del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas prueba la importancia de estas organizaciones. La información internacional sobre su labor y sus puntos de vista contribuye a reforzar su función en el plano nacional 47/.

Por último, puede estudiarse la posibilidad de formar un comité de derechos indígenas en el que estén representados grupos indígenas, órganos gubernamentales, representantes de otros sectores de la población y organizaciones no gubernamentales. Puede llegar a formarse así un órgano nacional encargado de conciliar los distintos intereses, gubernamentales y no gubernamentales, indígenas y no indígenas. Este órgano debería orientarse hacia un pluriculturalismo y tratar de conciliar los distintos intereses en los casos en que no se desee alcanzar la uniformidad.

Internacional

En el plano internacional, uno de los interrogantes básicos en relación con los derechos indígenas es si se debe o no optar por instrumentos de carácter obligatorio, tales como tratados (derecho positivo) u otros instrumentos que no son obligatorios o son sólo semiobligatorios, por ejemplo las declaraciones (derecho incipiente).

Existen ya instrumentos obligatorios directa o indirectamente relativos a los derechos indígenas. Puede citarse, por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y el Convenio N° 7 de la Organización Internacional del Trabajo. Estos instrumentos presentan el inconveniente de la lentitud de adhesión de los países, en particular los países asiáticos, y de su aplicación insuficiente en los países que se han adherido a ellos. Se critica también al Convenio N° 107 por su carácter paternalista y asimilativo, y en la actualidad se está tratando de modificarlo a fin de darle un enfoque más adecuado y sustituir el término "poblaciones" por el término "pueblos" 48/. Puede haber también una tendencia subyacente a considerar a la libre determinación como un derecho indígena aceptado 49/, aunque sus parámetros puedan ser todavía discutibles (por ejemplo, si este derecho es suficientemente amplio como para significar secesión).

Los acontecimientos más recientes han indicado la posibilidad de establecer un instrumento menos vinculante, por ejemplo el proyecto de Declaración universal de derechos indígenas, antes citado 50/. En caso de ser aceptado por las Naciones Unidas, tendrá fuerza persuasiva; su flexibilidad puede inducir a los Estados a votar en favor del proyecto, puesto que los compromisos que entraña son menos estrictos que los exigidos en los instrumentos de carácter obligatorio. Se ha examinado ya detenidamente toda la serie de derechos sociales invocados directa o indirectamente en este proyecto de Declaración, que incluye el derecho al desarrollo social, servicios de bienestar social, seguridad social, nivel de vida adecuado, empleo, educación, vivienda/salud/alimentos, servicios jurídicos, religión,

idioma, información, tierra y participación. Esta lista es provisional. Esos derechos son reforzados por los deberes impuestos a los Estados, en particular los siguientes:

"7. El deber de los Estados de ofrecer, dentro de los recursos disponibles, la asistencia necesaria para el mantenimiento de su identidad y su desarrollo.

...

27. El deber de los Estados de observar los tratados y otros acuerdos concertados con los pueblos indígenas."

Una grave laguna es el problema de la vigilancia y supervisión en todo lo relativo a la realización de los derechos sociales indígenas. La mayor parte de los mecanismos internacionales existentes a nivel internacional se ocupan de los derechos civiles y políticos más que de los derechos económicos, sociales y culturales. Por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos, establecido por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se ocupa exclusivamente de estos derechos 51/, mientras que el procedimiento de la Comisión de Derechos Humanos (resolución 1503 del Consejo Económico y Social) para examinar las comunicaciones relativas a las violaciones de los derechos humanos, se ha utilizado principalmente para casos civiles y políticos 52/. Otros mecanismos que tratan concretamente de cuestiones sociales, por ejemplo el Comité Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales 53/, recientemente establecido, no tienen carácter obligatorio y están también sujetos a la adhesión de los Estados a los tratados correspondientes, por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Por esta razón se ha recomendado crear la institución del Ombudsman internacional para los derechos indígenas, al que se puedan remitir las reclamaciones de los indígenas 54/. Incluso si sólo tuviera facultades de recomendación, la presión internacional que podría derivarse de sus opiniones podría ser un elemento de disuasión contra las violaciones de los derechos indígenas cometidas por los Estados. Vale la pena seguir apoyando esta recomendación.

Si la recomendación no lograra un apoyo internacional, podrían utilizarse los mecanismos internacionales existentes haciendo que respondieran de manera más concreta al problema de los derechos indígenas. Un órgano clave es la propia Comisión de Derechos Humanos. Cabe pensar que su procedimiento (resolución 1503 del Consejo Económico y Social) es suficientemente amplio para fomentar los derechos indígenas si se adopta un criterio evolutivo y positivo de los derechos humanos. El hecho de que no se haya ocupado antes de los derechos sociales no debe frustrar cualquier intento futuro de utilizar su mandato en ese sentido.

Desde otro ángulo, no debe olvidarse la función que cumplen las organizaciones no gubernamentales internacionales y nacionales en lo que se refiere al control de los abusos del poder estatal. Su acceso a mecanismos

tales como el procedimiento de la resolución 1503 debe facilitarse como una fuerza que contrarreste el poder discrecional del Estado y como un medio de compensación, aunque sea en forma diluida.

El fomento de los derechos sociales exige también una mayor cooperación entre los diversos organismos que se ocupan de las necesidades básicas del hombre, por ejemplo, la UNESCO, la Organización Mundial de la Salud, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, y la propia Asamblea General de las Naciones Unidas. Las entidades que no se consideran inicialmente interesadas en los derechos humanos -porque sus funciones son más bien de servicios- pueden, sin embargo, servir de agentes catalizadores en la promoción de los derechos sociales. En cambio, otras entidades que se consideran directamente interesadas en el problema de los derechos humanos -porque ejercen una función de promoción- pueden no estar capacitadas para ocuparse de derechos sociales que exigen toda una serie de servicios y gran experiencia (una demanda y un enfoque a largo plazo), a menos que puedan trabajar con los organismos que tienen los conocimientos necesarios. Todo ello exige una mayor cooperación.

Junto con la sugerencia ya hecha en relación con el nivel nacional, también puede ser útil establecer un comité o asociación de derechos indígenas que cuente con participación gubernamental y no gubernamental.

En última instancia, estas iniciativas pueden ayudar a fomentar una verdadera realización de los derechos indígenas, no planteándose como una cuestión conflictiva sino más bien como una voluntad de coincidencia. Nuestro cauto optimismo a este respecto se basa en el convencimiento fundamental de que "la diversidad no es en sí misma contraria a la unidad, pero que tampoco la uniformidad produce necesariamente la unidad deseada" 55/.

Notas

* Se desea expresar especial gratitud al Dr. M. Anabtawi y al profesor J. Crawford por haber facilitado algunos de los documentos utilizados en este estudio. Las opiniones expresadas son las del autor.

1/ Véase un estudio reciente de varias culturas en 2 Law and Anthropology (Internationales Jahrbuch für Rechtanthropologie) (1987).

2/ En particular, en Fiji.

3/ Op.cit., nota 1; 1 y 2.

4/ R. L. Barsh, "Indigenous Peoples: An Emerging Object of International Law", 80 AJIL 369 (1986); 373.

5/ A. Eide, "Internal Conflicts under International Law", en K. Rupesinghe (ed.), Ethnic Conflict and Human Rights (Universidad de las Naciones Unidas/Norwegian University Press, 1988); 25; 28.

6/ M. Carneiro da Cunha, "Aboriginal Rights in Brazil", op.cit., nota 1; 55.

7/ Véase también: D. Weissbrodt, "Informe de la quinta reunión del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas", 12 HRI 65 (otoño de 1987).

8/ La Carta Internacional de Derechos Humanos comprende la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Véanse los textos en Derechos Humanos: Recopilación de instrumentos internacionales (Naciones Unidas, Nueva York, 1983).

9/ 21 IJM 59 (1982).

10/ 13 IJM 50 (1974).

11/ R. L. Barsh, "Revisión del Convenio 107 de la OIT", 81 AJIL 756 (1987); 760.

12/ Artículo 1 de ambos Pactos.

13/ Op.cit., nota 7, 66.

14/ I. Brownlie, "The Rights of Peoples in Modern International Law", 9 Bulletin of the Australian Society of Legal Philosophy 104 (1985).

15/ Informe de Deschênes citado por M. Davies, "International Development of Indigenous Rights", op.cit., nota 1, 29; 33.

16/ J. Crawford, "The Aborigine in Comparative Law", ibid., 5; 9.

17/ J. Crawford, ibid., 7.

18/ P. Hanks, "Aborigines and Government: The Developing Framework", en P. Hanks y B. Keon-Coen (eds.), Aborigines and the Law (Sydney, Allen & Unwin, 1984) 19; 19.

19 V. Muntarbhorn, "The Aborigine in Thai Law", op. cit., nota 1.266; 266.

20/ Véase también: A. Smith, The Ethnic Revival (Cambridge, Cambridge University Press, 1981) y J. Rothschild, Ethnopolitics: A Conceptual Framework (Columbia University Press, Nueva York, 1981).

21/ T. van Boven, citado por M. Davies, op. cit., nota 15; 29.

22/ Por ejemplo, en el Canadá: J. Bayly, "Aboriginal Rights in Canada: The Northwest Territories", op. cit., nota 1, 43; 50; en los Estados Unidos: J. W. Zion, "Aboriginal Rights: The Western United States of America", ibid., 195; 205; en Australia, G. Nettheim, "Australian Aborigines and the Law", ibid., 371; 372, 384 a 391.

23/ Por ejemplo, en Sri Lanka: P. Hyndman, "The Law and de Veddas of Sri Lanka: Vanishing Aborigines?", ibid., 215; 219, 221.

24/ E/CN.4/Sub.2/1988/24 (1988), párr. 73.

25/ Ibid., anexo II.

26/ J. R. Martínez Cobo, Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas, E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.4 (1987).

27/ D. Bhattacharya, "Development: The State of the World at the Beginning of the Third Development Decade", XX The Developing Economics 21 (1982).

28/ Resolución 41/128 (1986) de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

29/ Artículo 1 (1).

30/ Artículo 8.

31/ Por ejemplo, Tailandia se encuentra actualmente a mitad del período de su Sexto Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (1987-1991).

32/ Véase el texto en Convenios y recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo 1919-1981 (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 1982).

33/ En particular, el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

34/ Por ejemplo, el artículo 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y algunos convenios de la Organización Internacional del Trabajo, como el Convenio N° 122.

35/ Op. cit., nota 26, párrs. 89 a 119.

36/ Para la región de Asia/Pacífico, véase además Transcultural Mediation in the Asia-Pacific (Manila, Asia-Pacific Organisation for Mediation, 1988).

37/ Op. cit., nota 26, párrs. 585 a 608.

38/ Ibid., párr. 197.

39/ Se observó una tendencia a restringir la utilización de este concepto en el caso del Sáhara occidental de la Corte Internacional de Justicia: ICJ Reps. 12 (1975).

40/ Por ejemplo, en la Constitución de Tailandia de 1978 se utiliza la expresión "toda persona", y no figura referencia alguna a los derechos de los grupos.

41/ En 1988 se nombró un Relator Especial para que estudiara los tratados, convenios y otros acuerdos constructivos concertados entre los Estados y las poblaciones indígenas: E/CN.4/Sub.2/1988/24/Add.1 (1988).

42/ El Tratado de Waitangi de 1840. Véase también D. Williams, "Aboriginal Rights in Aotearoa", op. cit., nota 1, 423.

43/ En el caso de Nueva Zelanda, el tribunal de Waitangi.

44/ Nettheim, op.cit., nota 22.

45/ W. Cole Durham, "Indian Law in the Continental United States: An Overview", op. cit., nota 1, 93; Zion, op. cit., nota 22.

46/ Esta era la postura en relación con los cree antes de 1975, pero actualmente existe una legislación que reconoce los derechos de los cree: la Cree Nascapi Act. Véase también: "Cree Counsel the UN", 12 HRI 101 (invierno de 1988).

47/ Op. cit., nota 24, párrs. 7 y 8.

48/ Op. cit., nota 11.

49/ Op. cit., nota 24, párr. 80 y su relación con el artículo 24 del proyecto de declaración universal, que dice lo siguiente:

"El derecho a decidir las estructuras de sus instituciones autónomas, a seleccionar los miembros de esas instituciones y a determinar la participación de los pueblos indígenas en relación con esos fines."

50/ Op. cit., nota 25. Deben señalarse las medidas que conducen al proyecto de declaración universal, en particular, el hecho de que en 1987 la Reunión Preparatoria de Pueblos Indígenas aprobase la Declaración de Principios. He aquí algunos ejemplos de los principios que tratan de los derechos sociales:

"2. Todas las naciones y pueblos indígenas tienen derecho a la autodeterminación, en virtud de la cual tienen derecho a elegir el grado de autonomía o autogobierno que deseen. Todo ello incluye el derecho a determinar libremente su propia condición política y a proseguir libremente su propio desarrollo cultural, religioso, social y económico...

...

12. Las naciones y pueblos indígenas tienen derecho a recibir educación y a dialogar con los Estados en sus propias lenguas, así como a crear sus propias instituciones.

13. No se llevará a cabo ninguna investigación social, científica o técnica, incluidas excavaciones arqueológicas, relativas a las naciones o pueblos indígenas, o a sus tierras, sin la previa autorización de éstos...

14. Las prácticas religiosas de las naciones y pueblos indígenas serán plenamente respetadas y protegidas por las leyes de los Estados y por el derecho internacional. Las naciones y pueblos indígenas siempre podrán gozar de un acceso ilimitado a los lugares sagrados de acuerdo con sus propias leyes y costumbres, incluyendo el derecho a lo privado.

15. Las naciones y pueblos indígenas son sujetos de derecho internacional.

...

21. ... todas las naciones y pueblos indígenas tienen el derecho de determinar, planificar, ejecutar y supervisar los recursos relativos a salud, vivienda y otros servicios sociales que les afectan."

Véase también E/CN.4/Sub.2/1987/22 (1987).

51/ Existen gran número de publicaciones sobre este tema. Véase una explicación simplificada en: Mecanismos para los derechos humanos: folleto informativo N° 1 (Naciones Unidas, Ginebra, 1987).

52/ Ibid.

53/ Ibid., y P. Alston y B. Simma, "Primer período de sesiones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales", 81 AJIL 747 (1987).

54/ Esta es una de las recomendaciones hechas en el informe de la Comisión Independiente sobre Asuntos Humanitarios Internacionales, parte de las cuales se reproducen en el documento E/CN.4/Sub.2/1987/22 (1987), anexo IV.

55/ Op. cit., nota 26, párr. 402.

B. La participación de la población indígena en la vida económica nacional

(Ponencia del Profesor Douglas Sanders)

Introducción

1. Los pueblos indígenas que hoy subsisten como grupos humanos diferenciados presentan tres tipos de situaciones, según vivan en lugares remotos, enclaves o como poblaciones campesinas.

De tales pueblos, los más diferenciados culturalmente y los más vulnerables son los que viven en zonas apartadas como el ártico y el subártico, en el desierto, colinas, montañas, bosques y selvas. A esta última categoría pertenecen las tribus aisladas del interior de la Amazonia y de los bosques remotos de América del Sur.

Un segundo grupo de estos pueblos viven enclavados en zonas en las que constituyen una minoría diferenciada dentro de un conjunto de población más amplio. Esta forma corresponde a numerosas comunidades indígenas de América del Norte, Australia y Nueva Zelanda.

Un tercer grupo de pueblos indígenas se han convertido en campesinos o jornaleros dentro de las fronteras estatales, sin dejar por ello de constituir un grupo con sus propias características raciales y, a menudo, lingüísticas. Los casos más conocidos son los indios andinos del Ecuador, el Perú y Bolivia.

Los pueblos indígenas más aislados no mantienen prácticamente relación alguna con la economía del Estado dentro de cuyos límites están instalados. En cambio, los correspondientes a la tercera categoría están plenamente integrados en la economía de su Estado, aunque en calidad de campesinos o de proletariado del campo. Los debates actuales sobre los problemas de los pueblos indígenas suelen centrarse en los dos primeros grupos señalados.

La cuestión de los derechos de las poblaciones indígenas a sus tierras y a sus recursos tradicionales

2. Las poblaciones indígenas se convirtieron en minorías o perdieron el control de sus tierras tradicionales como consecuencia:

- a) Del colonialismo, que dio origen a la creación de nuevas poblaciones nacionales o nuevos Estados (tal es el caso de las Américas),
- b) De la expansión de Estados vecinos (tal es el caso del Japón septentrional o de Escandinavia septentrional), proceso que a menudo no se cataloga de colonialismo.

Estos dos procesos plantearon la cuestión de saber si los derechos de la población indígena a sus tierras y a sus recursos tradicionales se mantenían incluso en el marco del sistema jurídico del Estado nuevo o ampliado. Dado que la creación o expansión del Estado fue un proceso internacional, se suscita también la cuestión de saber si el derecho internacional reconoce el

mantenimiento de los derechos de la población indígena. Las justificaciones jurídicas del colonialismo o del expansionismo estatal se describen como parte del derecho nacional o del derecho internacional, y en algunos casos como parte de ambos.

3. Algunas justificaciones o fundamentaciones del colonialismo o de la expansión estatal se rechazan hoy por considerarse racistas, etnocéntricas, no basadas en los hechos o contrarias a los principios del derecho nacional e internacional. Estas justificaciones inaceptables se pueden resumir brevemente en las siguientes:

- a) La misión inspirada en motivos religiosos: la división del mundo efectuada por el Papa se citó frecuentemente en el proceso colonialista protagonizado por portugueses y españoles, a pesar de que semejante argumento fue rechazado por personalidades católicas de primer rango, en particular Vitoria y de las Casas. La idea de la "misión civilizadora" es una versión más moderna del mismo planteamiento, aunque no más aceptable a la luz del derecho internacional contemporáneo;
- b) El descubrimiento: los especialistas modernos llegan a la conclusión de que el descubrimiento por sí mismo no justificó nunca jurídicamente la adquisición de territorios. El argumento del "descubrimiento previo" se utilizó como argumento post facto para justificar las adquisiciones que ya habían tenido lugar. Los famosos fallos emitidos por el Magistrado Marshall, Presidente del Tribunal Supremo de los Estados Unidos, a comienzos del siglo XIX, se basaban en la doctrina del "descubrimiento", pero argumentaban que el descubrimiento no ponía fin a los derechos territoriales o políticos de los indígenas. Los aborígenes australianos han protagonizado en dos ocasiones "descubrimientos" en sentido inverso, plantando su bandera en territorio británico;
- c) La conquista: los historiadores latinoamericanos se refieren a la "conquista" y la consideran destructora de derechos indígenas previamente existentes. En cambio los Estados de Escandinavia, América del Norte y Australasia no pretenden haberse adueñado de territorios indígenas mediante la "conquista", aunque reconocen que se produjo cierto enfrentamiento bélico. Para ser válida en derecho, la conquista requiere i) que la guerra sea justa, ii) que no se produzca la adquisición permanente de territorio, y iii) que la conquista no comporte la supresión de derechos previamente existentes. El Tribunal Imperial Británico, el denominado Comité Judicial del Consejo Privado, al fallar sobre los derechos tribales en parte de lo que hoy constituye Nigeria, señaló: "el mero cambio de soberanía no debe entenderse como acontecimiento que anula los derechos de los propietarios particulares...": Amodu Tijani v The Secretary (Amodu Tijani contra el Secretario), (1921) 2 A.C. 399 a 407;
- d) El no reconocimiento del orden jurídico anteriormente existente: en algunos casos se argumentó que los territorios en cuestión estaban jurídicamente deshabitados, habida cuenta de que la población

indígena estaba constituida por cazadores nómadas que carecían de organización política o jurídica. Este argumento se condensa en la llamada escuela de los "salvajes errantes", y se ha utilizado muy a menudo para justificar la adquisición de tierras ya pobladas. El fundamento jurídico británico de la adquisición mediante "ocupación y población" presuponía que los territorios estaban "baldíos y sin cultivar", en tanto que las tierras se describían como "terra nullius", es decir, tierras que no pertenecían a nadie. Esta justificación recibió el respaldo del Tribunal Supremo del Territorio Septentrional de Australia en el caso Milirrpum v Nabalco (Milirrpum contra Nabalco) (1971) 17 F.L.R. 141, pero ha sido impugnada en un pleito que se está ventilando actualmente en ese país. Se reconoce ampliamente que la doctrina de terra nullius es racista, y su aplicación a Australia está en pugna con lo establecido por la Corte Internacional de Justicia en su dictamen de 1975 sobre la condición jurídica del Sáhara occidental.

4. La cuestión de los derechos previamente existentes de los pueblos indígenas en los sistemas jurídicos de los Estados no sólo no se ha resuelto, sino que es tema de varios pleitos planteados actualmente en diversos Estados. Entre los litigios de que ha sido objeto figuran a) el fallo del Tribunal Supremo de Suecia en el caso Skattefjaal (Montaña sujeta a impuestos) de 1981, b) el fallo del Tribunal Supremo de Noruega en el caso de la presa de Alta en 1982, c) el pleito que se ventila actualmente en Australia en el caso Mabo v Queensland (Mabo contra Queensland) relativo a derechos tradicionales sobre las islas del Estrecho de Torres, d) el pleito planteado actualmente en el Canadá en el caso Uukw v Attorney General of British Columbia (Uukw contra el Fiscal General de Columbia Británica) (y dos casos conexos), en los pleitos entablados por los indios cree y lubicón y en litigios sobre derechos de pesca aborígenes (que se ventila actualmente en el Tribunal Supremo del Canadá), e) el pleito actualmente en curso en Nueva Zelanda sobre los derechos de los maoríes en materia de propiedad de tierras y pesca, y f) los intentos de iniciar pleitos registrados en el Estado Malasio de Sarawak en 1987 para proteger los derechos tribales en materia de tierras forestales. En general, los pueblos indígenas tienen muy pocas posibilidades de pleitear. Lo normal es que la litigación no se produzca porque la población indígena interesada i) carece de medios financieros adecuados, ii) desconoce los procedimientos judiciales, iii) no disfruta de igualdad de acceso a abogados y al sistema jurídico, y iv) no disfruta de igualdad de acceso a tribunales medianamente imparciales.

5. Los enfrentamientos entre los pueblos indígenas y los empresarios particulares o los programas de desarrollo estatales tienen una larga historia, pero han menudeado cada vez más en el último decenio. Algunos ejemplos ilustran el tipo de problemas que se plantean:

- a) Las actividades madereras suscitaron hace poco la resistencia de las poblaciones tribales de las provincias de Columbia Británica y Ontario en el Canadá y en el Estado malasio de Sarawak.

Los indios se han opuesto materialmente a las actividades madereras en varios lugares de Columbia Británica. Han bloqueado los caminos madereros y en una ocasión enterraron grandes clavos en los árboles para averiar las sierras mecánicas. Una empresa maderera pidió un mandamiento judicial para

poner fin a tales protestas. En 1985, el Tribunal de Apelaciones de Columbia Británica ordenó que cesaran las actividades madereras en un lugar determinado basándose en que aún no se había fallado sobre los derechos de los indios a la propiedad de las tierras en cuestión. En la provincia canadiense de Ontario se inició en junio de 1988 un bloqueo de una carretera maderera que todavía continuaba seis meses después. El Gobierno y representantes indios intentaban llegar a un acuerdo negociado, pero se pensaba que el asunto se sometería a los tribunales en diciembre de 1988.

A partir de marzo de 1987, la población tribal dayak de Sarawak estableció 12 barricadas para paralizar actividades madereras. Una delegación de dayak se trasladó a la capital malasia de Kuala Lumpur para pedir que se protegieran sus derechos en materia de tierras forestales. Iniciaron actuaciones judiciales. Antes habían pedido al Gobierno que estableciera "reservas forestales comunales" para proteger las tierras en cuestión, pero la petición no fue atendida. Al cabo de siete meses de protestas se levantaron las barricadas, pero sólo después de que se detuviera a 42 personas a las que se acusó, entre otras cosas, de ocupación ilegal de tierras propiedad del Estado. Las detenciones formaron parte de una oleada mucho más amplia de detenciones que se produjo entre octubre y noviembre de 1987, fundamentalmente en el territorio peninsular de Malasia.

- b) Se ha construido o se ha proyectado construir instalaciones hidroeléctricas en varias zonas en las que pueblos indígenas viven y desarrollan su economía tradicional desde hace mucho tiempo. Este conflicto se ha suscitado, por ejemplo, en Bangladesh, el Brasil, el Canadá, los Estados Unidos, Filipinas, Guyana, la India, Malasia, México, Noruega y Suecia.

La mayor manifestación pública registrada en Noruega desde el final de la segunda guerra mundial ocurrió en el emplazamiento de presa de Alta en 1981, durante el invierno ártico. Las aguas de dicha presa iban a inundar una extensión importante de las tierras donde pastan los renos, lo cual tendría repercusiones para la economía tradicional del pueblo sami, que se dedica a la cría de renos. Se utilizó un transatlántico de lujo para trasladar contingentes de policía desde el sur de Noruega y se detuvo a centenares de manifestantes. El Tribunal Supremo de Noruega se ocupó del caso de los derechos de los sami en la zona. En contra de las pruebas aportadas por los expertos que figuraban en el expediente del caso, el Tribunal falló que la construcción de la presa no tendría consecuencias importantes para la cría de renos.

En Bangladesh, la presa de Kaptai, construida en 1963, desalojó de sus tierras a 100.000 personas integrantes de diversas tribus y creó problemas económicos graves. Como suele ocurrir en tales casos, se han producido quejas insistentes de que los programas de reasentamiento de tales personas han sido inadecuados.

En el Estado indio de Madhya Pradesh varias poblaciones tribales se han manifestado contra la construcción de la presa del valle de Narmada, que obligaría a 200.000 personas a abandonar las 500 aldeas en las que residen.

El Banco Mundial, que ha concedido un préstamo de 450 millones para construir la presa de Sardar Savovar en dicha zona, ha recomendado que se recurra a tierras forestales para reasentar a estas personas, aunque ello infringiría la Ley de conservación de los bosques (Forest Conservation Act). Como es sabido, hace años que se viene criticando al Banco Mundial por su participación en proyectos que afectan a zonas tribales, y el Banco ha elaborado políticas destinadas concretamente a resolver este tipo de problemas.

En el Brasil, un jefe de los indios kaiapo está tratando actualmente de conseguir que la opinión pública internacional se movilice contra un plan brasileño de construir dos grandes presas en el río Xingu, en la cuenca del Amazonas. Dicho jefe indio afirma que la presa inundará 25 millones de hectáreas de bosques y provocará el éxodo de 500.000 personas.

- c) La minería y la extracción de petróleo y de gas natural han provocado problemas en varias partes del mundo. Según parece, las actividades mineras han obstaculizado los planes de demarcación de tierras destinados a proteger a los indios yanamanos del Brasil. En el Canadá, indios crees de la Agrupación Lubicón afirman que la explotación de petróleo y de gas en sus tierras nativas ha destruido su economía tradicional basada en la caza y en el comercio de pieles. Un importante problema que afecta a los aborígenes de Australia ha sido la minería del uranio y otros minerales, sobre todo porque la explotación de éstos ha afectado a lugares tenidos tradicionalmente por sagrados. Las imágenes del equipo de minería penetrando en la zona de Nookembah constituyeron la ilustración más vívida de este conflicto que registra la historia de Australia. Esta acción provocó el primer viaje de una delegación aborigen para comparecer ante un órgano de las Naciones Unidas, en este caso la Comisión de Derechos Humanos.
- d) Las políticas oficiales consistentes en trasladar a las poblaciones a zonas indígenas o tribales, calificadas a menudo de programas de trans migración, han provocado problemas importantes en Bangladesh e Indonesia.

El asentamiento de colonos bengalíes en la región de las colinas de Chittagong condujo en Bangladesh a un decenio de insurrección y a la huida de unos 45.000 refugiados a la India. En los foros internacionales Bangladesh negó que existieran problemas, pero en 1988 inició negociaciones con las poblaciones tribales para resolver las graves cuestiones planteadas.

6. Los debates sobre los derechos de los pueblos indígenas o tribales efectuados a la luz del derecho internacional se han centrado en la cuestión fundamental de los derechos a las tierras, los recursos y las economías tradicionales. Esta fue la cuestión esencial planteada por el teólogo español Francisco de Vitoria en sus escritos de derecho internacional fechados en 1532: Vitoria llegaba a la conclusión de que los indios tenían verdadero derecho de dominio sobre sus territorios a la luz tanto del derecho público como del privado. El tema fundamental de la propiedad de las tierras tradicionales ha figurado en el análisis moderno de las poblaciones indígenas y tribales. En el artículo 11 del Convenio de la OIT relativo a los pueblos indígenas y tribales se estipula que:

Se deberá reconocer el derecho de propiedad, colectivo o individual, a favor de los miembros de las poblaciones en cuestión sobre las tierras tradicionalmente ocupadas por ellas.

En el estudio del problema de la discriminación contra los pueblos indígenas presentado por el Relator Especial Martínez Cobo, concluido en 1983, se dedicaron 66 párrafos en el capítulo XXII, Propuestas y recomendaciones, a los problemas de la tierra y de los recursos. Este pasaje constituía la parte más amplia y pormenorizada de las recomendaciones. Citaremos cuatro párrafos:

511. Se debe reconocer que 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, así como a determinar libremente su uso y aprovechamiento.

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

El "Proyecto de declaración universal sobre los derechos de los indígenas" preparado en 1988 por la Sra. Erica-Irene Daae a petición del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de las Naciones Unidas contempla lo siguiente en su artículo 12:

El derecho de propiedad y posesión de las tierras que han ocupado tradicionalmente. Solamente se les podrá privar de tierras con su consentimiento libre y fundamentado y corroborado por un tratado o acuerdo.

En las manifestaciones realizadas por representantes indígenas ante el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas se enmarca el derecho de propiedad y control de las tierras y los recursos tradicionales en el contexto más amplio del derecho de los indígenas a la libre determinación, descrito normalmente como derecho a la autonomía dentro de los Estados.

Existe amplio consenso en que los derechos a las tierras y a los recursos constituyen derechos fundamentales para los pueblos indígenas. Los únicos otros derechos que podrían tener igual o mayor aceptación entre dichas poblaciones serían el derecho a la supervivencia física y cultural.

7. Debe partirse de la base de que el derecho internacional moderno reconoce a los pueblos indígenas el derecho a la propiedad y al control de las tierras y de los recursos. Sólo partiendo de la base de este reconocimiento podrán establecerse relaciones económicas justas entre los pueblos indígenas y las economías nacionales. Habiendo cuenta de los conflictos constantes que suscita la cuestión de los derechos territoriales de los indígenas, es necesario dotarse de mecanismos internacionales que supervisen las disputas y que permitan que la comunidad internacional ayude a los Estados y a los pueblos indígenas a resolver los conflictos.

La cuestión de las economías tradicionales o especializadas

8. Habitualmente los Estados han subestimado las economías tradicionales. Se ha calculado que el valor de la carne obtenida de animales no domésticos por la población dayak del Estado Malasio de Sarawak asciende anualmente a 210 millones de dólares estadounidenses. Los dayak perderían gran parte de estos ingresos si la industria maderera comenzase a operar en los bosques tropicales. Esta pérdida constituye un gasto oculto de la explotación de los recursos forestales, pérdida que recaerá exclusivamente sobre los dayak y que no se reconoce habitualmente como costo en las actividades comerciales madereras. El ex magistrado canadiense Thomas Berger, tanto en el informe de la Investigación sobre el oleoducto del Valle de Mackenzie en el Canadá, realizado en 1977, como en el informe de la Comisión de estudio de la cuestión nativa en Alaska elaborado en 1985, subrayó la importancia de la economía basada en la caza y en el comercio de pieles para las comunidades indígenas de la región ártica y subártica.

9. En los Estados industrializados de occidente ha quedado ampliamente demostrado que es necesario racionalizar en alguna medida actividades tales como la agricultura y la cría de ganado. Estas industrias sufren las consecuencias de los cambios climatológicos y de las fluctuaciones de los precios de mercado. La racionalización puede comportar controles de producción, sistemas de comercialización y estabilización de precios. Tales sistemas no se han extendido por regla general a las economías tradicionales de los pueblos indígenas, incluso cuando, como ocurre con el comercio de pieles, el producto de esta actividad se comercializa fuera de la región de producción. Hay dos excepciones importantes. La industria de cría de renos de los sami en el norte de Escandinavia está regulada mediante estatuto en Noruega, Suecia y Finlandia. La economía basada en la caza y en el comercio de pieles de los indios cree en la región de James Bay de Quebec septentrional, en el Canadá, se rige por un sistema de mantenimiento de los ingresos establecido como parte del tratado que resolvió la cuestión de los derechos territoriales de estos indígenas.

10. Los derechos de caza, pesca, comercio de pieles, pastoreo y recolección siguen siendo importantes hoy para los pueblos indígenas en muchas partes del mundo. Incluso en la América del Norte industrializada, la mayor parte de los pleitos sobre los derechos de los pueblos indígenas guardan relación con los citados derechos, que siguen siendo objeto de litigios. En los tratados y acuerdos se incluyen por regla general disposiciones sobre estos derechos, incluidos los acuerdos sobre derechos de propiedad de la tierra firmados en los territorios septentrionales del Canadá en 1988. La Comisión Ballenera Internacional ha reconocido derechos especiales de captura a los esquimales de Alaska. La Convención sobre aves migratorias concertada a comienzos de este

siglo por el Canadá, los Estados Unidos y México contiene disposiciones especiales (aunque poco numerosas) relativas a los pueblos indígenas. En el codicilo al Tratado de Stromstad de 1751, que establece la frontera septentrional entre Noruega y Suecia, se estipula que los ganaderos sami que se dedican a la cría de renos pueden cruzar libremente la frontera.

Estos derechos tienen gran importancia simbólica y cultural para los pueblos indígenas. En numerosas zonas siguen formando parte de la vida cotidiana y constituyen un elemento decisivo de las economías indígenas.

11. Algunas de estas actividades económicas especiales conllevan la producción para la venta al exterior. Ejemplos notables de esto son la cría de renos, la caza con trampas de animales de piel valiosa, la recolección de arroz silvestre, la caza y la pesca comerciales y la producción de objetos de arte y artesanía. En algunas situaciones, estas actividades se reconocen como derechos exclusivos de los pueblos indígenas. La cría de renos es monopolio de los sami en Suecia y en Noruega, aunque no en Finlandia. En algunas partes del Canadá los derechos de caza con trampa se reservan para los indios. La recolección de arroz silvestre es en gran parte monopolio de los indios tanto en el Canadá como en los Estados Unidos. En varios países se ha fomentado especialmente la artesanía indígena como reacción ante la producción y venta de imitaciones por parte de fabricantes no indígenas.

12. La pesca comercial es un caso aparte y en los dos últimos decenios ha creado problemas importantes en los Estados Unidos, el Canadá y Nueva Zelandia.

La costa noroccidental de América del Norte, que comprende partes del Estado de Washington, la provincia canadiense de Columbia Británica y Alaska, es muy rica en peces, especialmente salmón, la comida básica tradicional de las tribus indias de la región. Esa zona contiene los ríos salmoneros más importantes que aún se conservan en el mundo. En el decenio de 1970, los tribunales de los Estados Unidos fallaron que los indios de la zona costera del Estado de Washington tenían derecho a monopolizar hasta un 50% de la pesca comercial, en cumplimiento de las promesas contenidas en los tratados firmados en el siglo XIX. En 1986 el Tribunal de Apelaciones de Columbia Británica falló que la población india de la costa tenía un derecho aborígen jurídicamente exigible a pescar para satisfacer sus propias necesidades, derecho protegido por la constitución del Canadá. Una apelación contra este fallo se vio en el Tribunal Supremo del Canadá en noviembre de 1988.

El Tratado de Waitangi de 1840 entre los jefes maoríes y los británicos confirmó y garantizó a los maoríes "la posesión plena, exclusiva y no obstaculizada de sus... pesquerías". Pero este tratado no se respetó en tanto que precedente jurídico para los derechos de los europeos en Nueva Zelandia, y la participación de los maoríes en la industria pesquera disminuyó gradualmente. Cuando el Gobierno de Nueva Zelandia propuso establecer un sistema de "cuotas independientes transferibles" para las pesquerías, según el cual las cuotas de pesca comercial se considerarían una forma de propiedad privada, los maoríes presentaron sus objeciones ante los tribunales. En septiembre de 1987, el Tribunal Supremo de Nueva Zelandia ordenó que cesara la concesión de tales cuotas hasta tanto no se resolvieran las cuestiones de los derechos de los maoríes en materia de pesca. Por su parte, el Gobierno propuso que las cuotas de pesca se arrendaran y no se vendieran. Las cuotas

en sí serían propiedad de una empresa controlada a partes iguales con los maoríes y por el Gobierno. La mitad de los ingresos derivados del alquiler de las cuotas se entregaría a los maoríes. En noviembre de 1987 se creó un grupo de trabajo, mediante un acuerdo concertado entre representantes de los maoríes y del Gobierno de Nueva Zelanda, para examinar la nueva propuesta del Gobierno y otras soluciones posibles para los problemas relacionados con los derechos de pesca. En julio de 1988 el grupo de trabajo presentó su informe. En él decía que no había sido posible llegar a un acuerdo, lo que condujo a que se hicieran públicos dos informes, uno preparado por los miembros maoríes y otro elaborado por los representantes de la Corona. Los maoríes ofrecían poner a disposición de la Corona el 50% de las zonas de pesca, quedándose con el otro 50% en propiedad. Las zonas de pesca serían gestionadas conjuntamente por los maoríes y el gobierno. En junio de 1988, el Tribunal de Waitangi, que es un órgano consultivo, hizo público el Informe Muriwhenua sobre la pesca, que tiene 371 páginas. En el informe se analiza pormenorizadamente la historia de los derechos de pesca en Nueva Zelanda y se hace un examen comparativo de los problemas de los derechos de pesca de los indígenas en el Canadá y los Estados Unidos. El informe concluye señalando que se ha violado el tratado y que

... no se observa el principio general de que dos pueblos (maorí y europeo) pueden vivir juntos...

13. Hay varios casos en los que se han reconocido los derechos económicos especiales de los pueblos indígenas, pero no se les ha protegido contra las prácticas que amenazan el ejercicio de tales derechos. Así, los derechos de caza con trampa de los indios son sacrificados regularmente a la industria maderera y otras industrias de explotación. Los sami tienen el monopolio de la cría de renos en Suecia y en Noruega, pero no se ha protegido las tierras necesarias para la cría de los renos ni se ha confirmado que tales tierras pertenecen a los pastores sami. Esto ha permitido que se realicen actividades que ponen en entredicho tales derechos. Los tribunales noruegos han fallado que en tales casos se debe indemnizar a los sami, pero sin partir de la base del reconocimiento de la propiedad por los sami de las tierras necesarias para sus actividades de pastoreo.

14. Estas actividades económicas sectoriales, propias de poblaciones indígenas concretas, constituyen otras tantas cuestiones complementarias que se unen al principio amplio relativo a la propiedad de las tierras tradicionales a que se aludió en el párrafo 7 *supra*. Los pueblos indígenas tienen un importante derecho a exigir que se reconozca el papel que desempeñan en estas actividades económicas. Este derecho se ajusta conceptualmente a las disposiciones de los Pactos Internacionales de Derechos Humanos que reconocen el derecho de los pueblos a procurar su desarrollo económico y su derecho a no ser privados de sus medios de subsistencia.

Adaptación a las nuevas economías

15. Los pueblos indígenas constituyen grupos habitualmente marginados dentro de las economías nacionales y regionales, ya pertenezcan dichos pueblos a la categoría de los situados en lugares remotos, o en enclaves o estén dedicados a actividades agrícolas.

Los pueblos indígenas que residen en zonas remotas hacen frente a problemas relacionados con el lugar marginal que dichas zonas ocupan en la economía nacional, regional e internacional. Hacen frente a los esquemas cíclicos de "expansión y contracción" que caracterizan a tales economías y que con frecuencia se deben a la gran dependencias de éstas respecto de los precios de unos productos muy concretos en los mercados internacionales. La historia de los indios miskito de la costa Atlántica de Nicaragua ilustra bien este tipo de situación, caracterizada por períodos breves de "expansión" que van unidos a la explotación de los recursos madereros y a la venta de tortugas. Los precios de las pieles llevaron la prosperidad a varios grupos indígenas del norte del Canadá, pero esa prosperidad terminó con el hundimiento de los precios internacionales de las pieles.

Los pueblos indígenas situados en enclaves experimentan graves problemas de desempleo y subempleo. La educación y capacitación profesional en tales pueblos suele estar por debajo del nivel local. La historia de discriminaciones por parte del Estado y de los particulares ha creado una situación de exclusión estructural que resulta difícil superar.

Los pueblos indígenas campesinos sufren las consecuencias de pertenecer a los sectores menos protegidos de las economías nacionales, a los que con frecuencia se les niega incluso el dominio sobre una extensión de tierra determinada en virtud del reparto desigual de la propiedad de la tierra.

Habida cuenta de que las razones estructurales de estos problemas económicos son complejas y de índole histórica, existe la tendencia muy difundida a "culpar a la víctima", tendencia que consiste en acusar a los pueblos indígenas de perezosos o de ser incapaces de adaptarse.

16. La historia de las relaciones entre poblaciones indígenas concretas y nuevos conglomerados nacionales de población o nuevos Estados revela un claro interés por parte de los indígenas en adaptarse y desarrollarse. Los estudios sobre la negociación de los tratados indios en la parte occidental del Canadá han revelado que las disposiciones de los tratados relativas a la asistencia en cuestiones de agricultura y ganadería fueron incluidas por petición expresa y reiterada de los representantes indios. Tales disposiciones no figuraban en los planes gubernamentales. Otros estudios han demostrado con documentos que los ajustes económicos que los indios se esforzaban por conseguir se vieron frustrados por a) el incumplimiento de las promesas de desarrollo económico efectuadas, b) la expropiación de algunas de las mejores tierras agrícolas de las reservas indias una vez que éstas se establecieron y c) la negativa a permitir la capitalización de la agricultura indígena (incluso cuando se trataba de emplear fondos de los propios indios administrados por el gobierno) en una época en que la agricultura no indígena registraba una concentración cada vez mayor de capitales. Esta negativa impidió a los indios competir con los agricultores no indios. El hecho de que la agricultura india no se hiciera realidad en los Estados Unidos y en el Canadá ha permitido ocultar la evidencia histórica de que los indios trataron de ajustarse a la nueva economía agrícola que los colonizadores estaban creando.

17. La parte más evidente de la planificación económica destinada a los pueblos indígenas asentados en enclaves en distintos países ha sido el establecimiento de algún tipo de sistema de reservas territoriales. Lo que raramente se destaca es el hecho de que una vez que este sistema quedaba

establecido, era socavado por la reducción de las tierras destinadas a la reserva. Lo más frecuente fue que se expropiara a las reservas de sus mejores tierras agrícolas. En los Estados Unidos, la Ley General de Parcelas (General Allotment Act) de 1887 socavó el derecho de los indios a la propiedad de las tierras de sus reservas y sentó las bases de la actual pobreza de los indios en ese país. Esgrimiendo la individualización de las tierras propiedad de los indios, se actuó de manera que las mejores tierras agrícolas de las reservas pasaron a manos de no indios. En Nueva Zelanda, el Tratado de Waitangi de 1840 había confirmado la propiedad de los maoríes sobre sus tierras tradicionales, pero el Tribunal de Tierras de los Maoríes se convirtió en vehículo para desvirtuar el control tribal de las tierras de éstos y para asegurar la transferencia de terrenos propiedad de los grupos familiares maoríes a europeos. En el Japón, el Gobierno permitió a personas que no pertenecían a la etnia ainu arrendar tierras reservadas a éstos, lo que era contrario a la legislación relativa a tales tierras. Posteriormente, en la reforma agraria que siguió a la segunda guerra mundial, se trató a los ainu como si fuesen terratenientes ausentistas y éstos perdieron incluso los derechos de reversión sobre sus tierras.

18. En las situaciones caracterizadas por la residencia en lugares remotos se dejó frecuentemente sin definir los derechos de los indígenas a la tierra y las tierras utilizadas por pueblos indígenas no se demarcaron como reservas. Esta imprecisión del sistema jurídico permitió que se argumentaran derechos contradictorios entre sí. La tardanza en demarcar las tierras de los guayami en el oeste de Panamá permitió que gran número de personas que no pertenecían a esta etnia india se establecieran en las zonas de tierras bajas, viéndose los guayami obligados a cultivar las tierras menos productivas de las colinas. El no reconocimiento de tierras utilizadas por los indios para practicar la caza con trampas en zonas remotas del Canadá permite que los derechos sobre estas tierras queden anulados en la práctica cuando industrias madereras o de extracción se establecen en la región. En estas situaciones, lo más frecuente es que no se reconozca que se han conculcado los derechos de los indios y que la pérdida experimentada por éstos es un costo que debe cargarse a las nuevas actividades económicas.

19. Se suele pensar que la exclusión de los pueblos indígenas de las economías nacionales fue consecuencia inevitable de la diferencia cultural o de la incapacidad de los indígenas para adaptarse al cambio. Puede decirse que esta es la ideología de la escuela fundada en las "consecuencias fatales", que ha ejercido una influencia decisiva en la forma de pensar popular. Lo cierto es que los pueblos indígenas intentaron adaptarse. Su adaptación se vio frustrada por un conjunto de actuaciones positivas y negativas de los Estados y de las poblaciones no indígenas. Se ha investigado muy poco este asunto de la exclusión efectiva de los pueblos indígenas de los diversos sectores económicos. En el oeste del Canadá se prohibió jurídicamente que los indios obtuvieran individualmente préstamos gubernamentales para la adquisición de tierras y también se les impidió obtener determinadas licencias para llevar a cabo actividades madereras con fines comerciales.

El racismo y la discriminación contra los pueblos indígenas han sido frecuentes. Las distorsiones racistas de la imagen de los indios sólo comenzaron a rechazarse seriamente en los años que siguieron a la segunda guerra mundial.

20. Se debe ser consciente de que la situación económica de las poblaciones indígenas no es negativa en todos los casos. Se han registrado éxitos evidentes en algunos sectores, como la cría de renos y la pesca comercial. Algunas comunidades indias de Columbia Británica tienen un alto índice de empleo en la industria maderera. La Comarca de Cuna, en Panamá, representa un éxito notable tanto política como económicamente.

Algunos de los problemas estructurales comienzan a superarse. Las normas jurídicas relativas al desarrollo económico de las tierras de las reservas venían siendo confusas y poco claras incluso en los Estados Unidos y en el Canadá, donde los sistemas de reservas han alcanzado su máximo desarrollo. Esta confusión ha impedido el desarrollo económico. Pero el marco jurídico ha ido definiéndose de manera más adecuada y las tierras de las reservas indias se están utilizando en forma mucho más productiva.

Los servicios de enseñanza casi siempre inferiores que se prestan a los pueblos indígenas están siendo sustituidos por servicios de enseñanza que se aproximan más a las normas nacionales. Se llevan a cabo esfuerzos para reducir los prejuicios culturales en tales servicios educacionales y para hacer posible que los indígenas controlen los sistemas de enseñanza locales. No obstante, en la mayor parte de los Estados la educación que se ofrece a los pueblos indígenas sigue estando por debajo de la norma nacional.

21. Algunos Estados han elaborado programas de desarrollo económico y capacitación profesional para atender a la situación de las poblaciones que viven en enclaves.

Los fondos nacionales de desarrollo indígena establecidos en Australia y en el Canadá constituyen actualmente modelos importantes para los programas de desarrollo económico destinados a poblaciones indígenas. Tales fondos conceden préstamos y subsidios a negocios controlados por indígenas o proporcionan empleos a éstos. En el Canadá, el órgano encargado de estas funciones es el Programa de Desarrollo Económico de los Nativos y en Australia su equivalente es la Comisión de Desarrollo Aborigen (que actualmente se está fusionando con una comisión más amplia). Ambos órganos son dirigidos por juntas nombradas por el Gobierno, pero su estructura corresponde a la de instituciones semiautónomas. Esto responde a la idea de que los departamentos gubernamentales habituales no son vehículos adecuados para los programas de desarrollo económico.

El planteamiento actual de crear fondos de desarrollo semiautónomos, basados en la concesión de préstamos y subvenciones, ha sustituido al planteamiento anterior basado en los proyectos de "desarrollo comunitario", aplicado en varios países en el decenio de 1960. En estos programas se rechazaba la idea de concentrarse en el desarrollo económico separándolo de otras cuestiones sociales. Tales proyectos se basaban en la idea de que las comunidades indígenas necesitaban ser estimuladas social y políticamente.

En la actualidad se está abandonando el planteamiento del "desarrollo comunitario" o del recurso a fondos especiales de desarrollo indígena. Ambos planteamientos se critican por considerarse programas controlados desde fuera e incompatibles con la autonomía de los indígenas.

Conclusiones

22. Se debe partir de la base de que el derecho internacional moderno reconoce el derecho de las poblaciones indígenas a la propiedad y el control de tierras y recursos. Este es un tema que merece toda la atención del derecho internacional, ya que los procesos que convirtieron a los pueblos indígenas en poblaciones vulnerables fueron de índole internacional. La negación de los derechos indígenas a la tierra y a los recursos sólo puede fundamentarse invocando doctrinas racistas o colonialistas. Los conceptos de "descubrimiento" y "terra nullius" no se pueden considerar jurídicamente válidos.
23. De esto se desprende que debería existir, como mínimo, un mecanismo internacional encargado de fiscalizar los problemas que se planteen en relación con los derechos de las poblaciones indígenas a tierras y recursos. Eventualmente, estos problemas deberían someterse al arbitraje internacional. Mientras, debería considerarse que el programa de las Naciones Unidas de prestación de servicios de asesoramiento a los Estados en la esfera de los derechos humanos incluye también la prestación de servicios de asesoramiento en problemas relacionados con los derechos indígenas en materia de tierras y recursos.
24. Cuando una población indígena posee una economía tradicional o especializada, lo correcto es que dicha economía obtenga el reconocimiento y el apoyo del Estado, por lo menos en pie de igualdad con el apoyo que se brinde a otros sectores similarmente productivos de la economía nacional. Debería reconocerse que la injerencia en las economías indígenas constituye una injerencia en los derechos de propiedad. En consecuencia, las actividades (como las madereras y la construcción de presas con fines hidroeléctricos) que constituyen una injerencia o limitación de las actividades económicas indígenas, sólo deberían llevarse a cabo si se constata que tienen un importante interés nacional y sobre la base de que se proporcionará a la población indígena recursos comparables para el mantenimiento de sus propias economías. Habida cuenta de la vulnerabilidad de los pueblos indígenas, debería exigirse su libre consentimiento, con pleno conocimiento de causa, para la utilización de sus tierras con tales fines, como se dispone en el Proyecto de declaración universal sobre los derechos de los indígenas.
25. El sostenimiento de las economías indígenas tradicionales o especializadas es una parte fundamental del principio básico de conseguir que las personas indígenas y no indígenas coexistan en el seno de los Estados.
26. Se debe reconocer que la participación indígena en las economías nacionales se ha visto frustrada históricamente por la marginación, el racismo y la exclusión. Las posibilidades económicas de los sistemas de reservas indias instalados en América del Norte fueron socavadas por la pérdida de las mejores tierras agrícolas. Limitaciones igualmente injustificables de los recursos indígenas se produjeron en otras partes del mundo. No es cierto que las poblaciones indígenas hayan demostrado no saber adaptarse. Históricamente se las ha excluido de las economías nacionales. Esta exclusión histórica debe reconocerse y superarse.

27. Todo programa destinado a contribuir al desarrollo económico de las comunidades indígenas debe combinarse armónicamente con el derecho de tales comunidades a un grado razonable de autonomía política, social y económica. Los planteamientos de los programas de desarrollo comunitario y de los fondos especiales de desarrollo anteriores no tuvieron debidamente en cuenta la autonomía indígena, y este hecho pudo contribuir al poco éxito de tales programas y fondos. Sería conveniente que las Naciones Unidas patrocinaran una serie de cursos prácticos, impartidos en las distintas regiones, destinados a estudiar la relación existente entre derechos económicos y políticos de las comunidades indígenas

C. Protección efectiva y desarrollo general de los sectores social y económico de las comunidades indígenas mediante actividades normativas internacionales

(Ponencia del Profesor Rodolfo Stavenhagen)

El interés por la situación y protección de los pueblos indígenas es relativamente reciente en el sistema de las Naciones Unidas, si bien existen precedentes. Las Naciones Unidas y, anteriormente la Sociedad de las Naciones, se han ocupado de los "nativos" de los territorios coloniales. La Organización Internacional del Trabajo, que había publicado en 1953 su importante estudio sobre Poblaciones indígenas, aprobó en 1957 su Convenio 107 relativo a la protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribuales y semitribuales, actualmente en vías de revisión. En 1970 la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías de las Naciones Unidas nombró a un Relator Especial para que llevase a cabo un estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas y en 1981 se estableció el Grupo de Trabajo sobre poblaciones indígenas, que está redactando un proyecto de declaración universal de derechos de los indígenas. A nivel regional, el Instituto Indigenista Interamericano ha organizado a partir de 1940 diversos congresos internacionales, cuyas resoluciones han constituido las normas de las políticas "indigenistas" en el continente americano.

En general, cabe decir que las actividades normativas internacionales en relación con las poblaciones indígenas han sido un proceso lento y más bien desorganizado del sistema internacional. Resulta positivo, sin embargo, que durante los últimos años los pueblos indígenas se hayan convertido en objeto de las actividades normativas internacionales, reflejando así el hecho de que la comunidad internacional reconoce a las poblaciones indígenas como objetos, y posiblemente como sujetos, de derecho internacional, y no sólo como un problema interno que los Estados deben tratar como les parezca conveniente. En términos de las normas internacionales de derechos humanos, también puede decirse que la preocupación cada vez mayor por los derechos de las poblaciones indígenas expresa el cambio de interés, de los "derechos individuales universales" a los "derechos humanos colectivos", que se manifiesta también en otras esferas. Si bien no es posible pensar que el debate en torno a estas cuestiones esté terminado, las características propias de los derechos de los indígenas son un problema importante que se presenta a la cambiante estructura de una Carta Internacional de Derechos.

Una dificultad especial que deberá tenerse presente en este proceso es que las normas internacionales están siendo elaboradas por los Estados (o sus representantes) y para los Estados, mientras que desde hace tiempo los pueblos indígenas se quejan de que sus principales problemas son justamente los que plantean sus relaciones con los Estados. Más aún, hasta hace muy poco tiempo, era muy raro que se consultara a los propios pueblos indígenas, y mucho menos que se les permitiera participar en los esfuerzos colectivos encaminados a elaborar tales normas.

Nota: Las opiniones expresadas en la presente ponencia son del autor.

Antes de que pueda pensarse en establecer normas, es preciso que la comunidad internacional esté bien informada de la situación real de los pueblos indígenas, así como de sus condiciones socioeconómicas, su situación en materia de derechos humanos, sus relaciones con los Estados y con las poblaciones no indígenas, y los marcos jurídicos en los cuales se aplican actualmente las políticas gubernamentales. Hace más de una generación estos antecedentes se expusieron en el estudio de la OIT antes mencionado. Más recientemente, en el monumental estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas preparado por la Subcomisión se propusieron bases sólidas y bien documentadas para las actividades normativas. Complementan esos trabajos los muchos estudios preparados por organizaciones independientes y no gubernamentales, así como el número casi infinito de monografías e informes de universitarios y otros estudiosos.

En una declaración formulada ante la Subcomisión, el Relator Especial observó que: "el clima social en que vivía la gran mayoría 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" 1/.

Más recientemente, en un informe preparado para la Comisión Independiente sobre Cuestiones Humanitarias Internacionales, se dijo que "la situación actual de las poblaciones indígenas tiene raíces en su pasado colonial. Si en gran medida esas poblaciones carecen de tierras y son víctimas de desventajas y discriminaciones, es debido a la relación entre conquistadores y conquistados establecida durante los primeros años del contacto colonial. La proporción de desempleo de las poblaciones indígenas de todos los países sigue siendo más elevada que la que corresponde a toda la sociedad... Las poblaciones indígenas también sufren de mala salud en comparación con los demás sectores... La perpetuación de la situación de desventaja de la mayoría de las poblaciones indígenas es resultado de la baja prioridad que los gobiernos asignan a su educación... El resultado es que casi en todas las partes los indígenas son el grupo peor educado de la sociedad" 2/.

Durante muchos decenios los pueblos indígenas han permanecido inermes e indefensos sin poder mejorar su situación. Sin duda a lo largo de la historia se han producido en todo el mundo rebeliones de indígenas; los pueblos indígenas han dirigido, por supuesto, muchas peticiones a los gobiernos nacionales y en algunas ocasiones hasta a las organizaciones internacionales. Sin embargo, lo más frecuente es que las poblaciones indígenas deban confiar en la acción paternalista de los gobiernos para que se reparen los antiguos daños que han sufrido o se emprendan proyectos de desarrollo o de mejoramiento de sus niveles de vida. Muchas veces la responsabilidad de los gobiernos por las poblaciones indígenas se ha ejercido en forma de asimilación o incorporación. Esta ideología se ha expresado en algunos instrumentos internacionales. Por ejemplo, el Congreso Indigenista Interamericano, que se reunió por primera vez en 1940, si bien declaró su respeto por la cultura y la personalidad indígenas, y proclamó la igualdad completa de todos los pueblos

ante la ley, promovió la idea de la integración nacional y la asimilación indígena a una "cultura nacional". Los primeros esfuerzos de la OIT se orientaron en el mismo sentido. El Convenio N° 107 de la OIT, relativo a las poblaciones indígenas y tribuales aprobado en 1957, era en lo fundamental, asimilacionista e integracionista. En su artículo 2 se decía sin ambages: "1. Incumbirá principalmente a los gobiernos desarrollar programas coordinados y sistemáticos con miras a la protección de las poblaciones en cuestión y a su integración progresiva en la vida de sus respectivos países". Como resultado de las críticas cada vez mayores dirigidas a este Convenio por las organizaciones indígenas, la OIT emprendió un proceso de revisión, que entró en su fase final en la Conferencia General de la Organización celebrada en 1988. En esa oportunidad se debatió un nuevo proyecto de convenio que, se espera, será aprobado por la Conferencia General de 1989. En el proyecto de convenio revisado se acogen algunas sugerencias formuladas por las organizaciones indígenas, si bien los representantes tripartitos ante la OIT (gobiernos, trabajadores, empleadores) no han conseguido llegar a un acuerdo general. Las organizaciones indígenas se han quejado de no haber estado representadas formalmente en las deliberaciones, pues sólo se invitó a algunas de ellas, en su calidad de organizaciones no gubernamentales, para que expusieran su punto de vista en las deliberaciones de la Conferencia General. Es posible que en el nuevo proyecto se incluya el concepto de "pueblos" en vez de "poblaciones", como pidieron con insistencia las organizaciones indígenas pues, aunque varias delegaciones oficiales se oponen todavía a que se use este término, la secretaría de la OIT parece haberlo adoptado. El artículo 2 del nuevo proyecto, al igual que otros artículos del Convenio, es ahora mucho menos "integracionista". Si bien se declara la responsabilidad de los Estados, se subraya asimismo la plena participación de los pueblos interesados en el desarrollo de una acción coordinada y sistemática encaminada a garantizar el respeto por la integridad de esos pueblos y de sus derechos 3/.

A partir de 1982, el Grupo de Trabajo sobre poblaciones indígenas de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías se ha venido reuniendo todos los años. En su último período de sesiones, celebrado en agosto de 1988, asistieron a las sesiones públicas del Grupo de Trabajo unos 380 participantes de docenas de países y de muchas organizaciones indígenas. Durante el período de sesiones, el Grupo de Trabajo siguió adelantando en la redacción de una declaración de derechos de los pueblos indígenas, que se espera será aprobada eventualmente por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Si bien esta declaración todavía se haya en proyecto, y no hay ninguna garantía de que sea aprobada sin modificación alguna por los diversos órganos de las Naciones Unidas, vale la pena señalar que, por primera vez, un documento de las Naciones Unidas de esta clase refleja las propuestas y sugerencias formuladas por muchas organizaciones indígenas durante los cinco años de deliberaciones del Grupo de Trabajo. El proyecto de declaración universal sobre los derechos de los indígenas contiene lo siguiente: parte I, dedicada a los derechos universales de carácter general; parte II, derechos colectivos, culturales y étnicos, incluso la protección contra el genocidio; parte III, derecho a las tierras y a los recursos; parte IV, derechos económicos y sociales, incluso el mantenimiento de las estructuras económicas y modos de vida tradicionales; parte V, derechos civiles y políticos, incluso el respeto por las leyes y costumbres indígenas, la participación de los

indígenas en la adopción de decisiones en cuanto a todas las cuestiones que puedan afectar su vida y destino, así como el derecho colectivo a la autonomía; y parte VI, que contiene recomendaciones sobre los procedimientos justos para resolver las controversias entre los Estados y los pueblos indígenas 4/.

Una vez que se apruebe el Convenio revisado de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los indígenas, se habrá creado un nuevo ambiente internacional, aunque sea limitado, para los derechos de los pueblos indígenas, que tal vez los ayude a mejorar su situación relativa en sus propios países. Todavía queda por ver, sin embargo, la medida en que dichos instrumentos serán ratificados y aplicados por los Estados signatarios. En la medida en que se trata de instrumentos redactados por los gobiernos para los gobiernos, en organizaciones que se hallan al servicio de los intereses de los Estados miembros, es comprensible que los pueblos indígenas sigan considerándolos con cierta desconfianza. A pesar de ello, es cierto que reflejan, hasta cierto punto, las reclamaciones que los pueblos indígenas, aborígenes y tribuales han venido planteando durante decenios y que se refieren a las cuestiones principales que han sido tan a menudo causa de conflictos entre los Estados y los pueblos indígenas.

Esas cuestiones pueden resumirse en la forma siguiente:

1. Definición, participación y condición jurídica

Puede parecer sorprendente que la cuestión de definir a los grupos indígenas, y de saber quiénes son sus miembros, sea una cuestión de cierto interés tanto para los propios indígenas como para los Estados en cuyos territorios viven. Sin embargo, se plantea la cuestión porque, muchas veces, la definición de los pueblos indígenas está directamente vinculada con la naturaleza de la relación que mantiene el grupo con el Estado, así como con otros grupos. La cuestión de los miembros de los grupos indígenas suele relacionarse con el disfrute de ciertos derechos y privilegios o, por el contrario, con la imposición de incapacidades y la limitación de los derechos políticos y civiles. Por consiguiente, durante los últimos años, la cuestión de definir a los grupos indígenas y de saber quiénes pertenecen a ellos se ha convertido en una reclamación de las organizaciones indígenas, y está siendo tratada en las organizaciones internacionales.

En efecto, ya en 1953, la OIT examinó las diversas definiciones y criterios usados por los gobiernos nacionales y los estudiosos de ciencias sociales y llegó a la conclusión de que no existía una definición única y universalmente válida de los pueblos indígenas. En consecuencia, se limitó a ofrecer una descripción provisional en tanto que guía puramente empírica para identificar a los grupos indígenas de países independientes, que decía: "personas indígenas son los descendientes de la población aborígen residente en un determinado país en la época de la conquista o la colonización (o en las olas sucesivas de conquista) por algunos de los antepasados de los grupos no indígenas que actualmente disponen del poder político y económico. En general, esos descendientes tienden a vivir más de acuerdo con las instituciones sociales, económicas y culturales que existían antes de la colonización o la conquista... que con la cultura de la nación a la cual

pertenecen..." 5/. Esta descripción sirvió de base para la definición que luego se insertó en el artículo 1 del Convenio 107 de la OIT que, como ya se ha dicho, se halla actualmente en proceso de revisión.

En el "estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas", publicado por las Naciones Unidas, se hace también un análisis a fondo de las diversas definiciones de los pueblos indígenas usadas por los gobiernos y otras entidades y se reconoce que éstas varían grandemente. El Relator Especial llega a la conclusión de que la cuestión de la definición "ha de ser un área privativa para las comunidades indígenas mismas". A su juicio "el derecho de definir quién y qué es indígena debe reconocerse a los pueblos indígenas mismos" y "esa facultad, obviamente, incluye la correlativa de definir o determinar qué o quién no es indígena". Más aún, para los fines de la acción internacional, el Relator Especial propone la definición siguiente:

"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 a 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." 5/

El lector observará ciertas diferencias entre la definición de la OIT y la de las Naciones Unidas, sobre todo puesto que la primera se refiere a "personas" y la segunda a "comunidades, pueblos y naciones" distinción que refleja la evolución en las preocupaciones de la comunidad internacional y de los propios pueblos indígenas. Ambas definiciones tienen en común la idea de que los pueblos indígenas son descendientes de los habitantes originales de un territorio que fueron derrotados por otros pueblos o subordinados a ellos mediante la invasión o la conquista, que ocupan una posición no dominante en la sociedad y que son culturalmente distintos de las poblaciones no indígenas.

El Consejo Mundial de Pueblos Indígenas, organización no gubernamental, ha insistido en que las Naciones Unidas reconozcan a los indígenas como naciones separadas en el marco de un Estado político y afirma que el derecho a definir quién es y quién no es indígena debe dejarse a los propios pueblos indígenas. Rechaza las definiciones artificiales como aquellas que aparecen en algunas legislaciones nacionales y que imponen a los indígenas definiciones que estos últimos no aceptan 7/.

Los derechos de los pueblos indígenas a definirse e identificarse a sí mismos, y a determinar quiénes son sus miembros, se ha convertido en una de las cuestiones principales de los recientes debates y negociaciones realizados entre los indígenas y el Estado, tanto a nivel nacional como internacional. La cuestión se halla vinculada a la importancia relativa que se otorga a los derechos humanos colectivos e individuales. Cuando un pueblo indígena o tribal posee un territorio claramente identificado y constituye una unidad administrativa y/o social que es posible reconocer, la cuestión de definirlo y

de determinar quiénes son sus miembros no debe significar un problema especialmente difícil, a menos que el gobierno se niegue a reconocer al grupo como tal, como sucede muchas veces. En cambio, la situación es más compleja cuando se trata de pueblos indígenas que han emigrado de sus comunidades originales para pasar a formar parte de una economía moderna, urbana, industrial y de servicios.

2. Las tierras, el territorio y los recursos

La cuestión de las tierras es, desde hace mucho tiempo, una de las principales reclamaciones de los pueblos indígenas. En el artículo 12 del Proyecto de declaración universal sobre los derechos de los indígenas se enuncia: "El derecho de propiedad y posesión de las tierras que han ocupado tradicionalmente", y en el artículo 13 se pone de relieve "El derecho a que se reconozcan sus sistemas propios de tenencia de tierras para la protección y promoción del uso, el disfrute y la ocupación de las tierras" 8/. El mismo derecho aparece como artículo 13 en la versión revisada que se ha propuesto del Convenio 107 de la OIT 9/.

El desarrollo económico y la integración en el sistema mundial de producción y consumo han renovado la presión sobre las tierras que siguen en poder de los pueblos indígenas. "Después de la segunda guerra mundial -señala la Comisión Independiente sobre Cuestiones Humanitarias Internacionales- ha aumentado en todo el mundo el número de incursiones en las tierras de los pueblos indígenas. Los territorios indígenas, que en un tiempo eran considerados como tierras áridas de escaso valor político y económico, se han identificado ahora como zonas de vital importancia nacional y aun internacional... Los habitantes indígenas, que ya no tienen regiones tranquilas o no codiciadas por nadie a las cuales retirarse, se han visto obligados a aceptar a pesar suyo estas invasiones, o bien a luchar para defenderse" 10/.

No es de extrañar que los pueblos indígenas de todas partes se hayan organizado para resistir esas invasiones de sus tierras y estén luchando con los gobiernos por el control de las tierras, los bosques y los recursos del subsuelo, y en algunos casos de los recursos hídricos, interiores y fluviales y del casquete polar. Las operaciones de las industrias madereras y mineras han llegado a provocar conflictos entre los Estados y los pueblos indígenas de todo el mundo, y dado origen a negociaciones sobre la distribución de los beneficios y la limitación de los daños. Los gobiernos se niegan a ceder lo que consideran bienes "nacionales", que muchas veces son calificados de tales en las leyes y hasta en las constituciones. Las organizaciones indígenas quieren que se reconozca internacionalmente su derecho sobre los recursos de subsuelo, así como sobre los recursos de tierras y de superficie. Es muy improbable que los gobiernos accedan a este deseo. En el proyecto de declaración universal sobre los derechos de los indígenas, se sugiere más bien tímidamente "el deber de los Estados de pedir y obtener su consentimiento (es decir, de los pueblos indígenas), mediante los mecanismos apropiados, antes de emprender o permitir cualesquiera programas para la exploración o explotación de recursos minerales o subterráneos de otro tipo pertenecientes a sus territorios tradicionales. Cuando se emprenda cualquiera de esas actividades debería concederse una indemnización justa y equitativa" 11/. En el artículo 14 de la revisión del Convenio 107 de la OIT que se ha propuesto

(y que la Conferencia General de la OIT deba aprobar en 1989) está redactado en términos casi idénticos 12/. En ninguno de esos documentos se reconocen, en la práctica, los derechos de los indígenas o los recursos del subsuelo; simplemente se aconseja a los gobiernos que tratan de obtener el consentimiento de los pueblos interesados cuando se decida emprender actividades mineras en tierras de los indígenas. No se propone nada en caso de que los pueblos indígenas interesados no otorguen su consentimiento, y la experiencia demuestra que, en última instancia, los gobiernos y las empresas multinacionales hacen lo que quieren.

3. Desarrollo económico

Mucho daño han hecho a los pueblos indígenas los proyectos de desarrollo económico, en particular las represas hidroeléctricas y otros planes de desarrollo regional. Las zonas aisladas y marginales que a menudo ocupan los pueblos indígenas son las últimas grandes reservas de recursos naturales, y hasta hace muy poco tiempo, seguían sin ser explotadas. Los planificadores estatales, las empresas multinacionales y los organismos internacionales de desarrollo no han titubeado en aplicar estrategias encaminadas a "incorporar" esas zonas en la economía nacional e internacional. En ese proceso los pueblos indígenas y tribales han sido víctimas de genocidio y etnocidio. Por lo general, los grandiosos proyectos de desarrollo, tales como las represas con fines múltiples a las que son tan aficionados los gobiernos del Tercer Mundo, no están destinados a beneficiar a la población local sino más bien a las élites urbanas y rurales. En efecto, cuando existen poblaciones locales, con frecuencia indígenas o tribales, se piensa que deben retirarse para dejar paso al "progreso".

La Comisión Independiente sobre Cuestiones Humanitarias Internacionales llega a la conclusión de que "las grandes represas son desastrosas para los pueblos indígenas. Destruyen sus economías y sus hábitat, perturban sus sistemas sociales y sumergen o profanan de alguna manera lugares que tienen importancia religiosa o cultural. Se dispersa a las comunidades indígenas, que pierden con ello su cohesión y unidad originales; al cabo quedan empobrecidas, a menudo sin tierras y desmoralizadas" 13/.

Muchos de estos proyectos de desarrollo han sido preparados y financiados por el Banco Mundial y otros organismos internacionales de desarrollo. Después de haber sido acusados muchas veces de no pensar en los daños humanos o ambientales que causan a las poblaciones tribales o indígenas los proyectos a los que presta su apoyo, el Banco Mundial ha decidido por fin adoptar directrices sobre la protección del medio ambiente y las poblaciones locales y ha declarado que no concederá ayuda a los gobiernos que no las respeten 14/. Muchos observadores consideran, sin embargo, que esas directrices no se aplican de manera adecuada, y recientemente los funcionarios del Banco Mundial han hecho saber que la protección de los pueblos indígenas o del medio ambiente no es una de sus preocupaciones prioritarias 15/.

4. Idioma, educación y cultura

En muchos países, a falta de otros criterios válidos, la única prueba de la existencia y el número de los pueblos indígenas es su idioma. En efecto, es posible reconocer a los pueblos indígenas de todo el mundo por los miles de idiomas distintos que hablan, la mayoría de ellos sin escritura.

Un idioma es, en lo fundamental, un medio de comunicación, pero también mucho más que eso. La lengua es parte integrante de la cultura; por medio del idioma, un grupo determinado expresa su propia cultura, su propia identidad social; los idiomas están relacionados con los procesos mentales y con la manera como los miembros de un determinado grupo lingüístico perciben la naturaleza, el universo y la sociedad. Los idiomas expresan los patrones culturales y las relaciones sociales y, a su vez, ayudan a conformar esos patrones y relaciones.

Más aún, los idiomas son medios de la expresión literaria y poética, instrumentos merced a los cuales la historia oral, los mitos y las creencias son compartidos por una comunidad y se transmiten de generación en generación. Tal como un indio sin tierra está muerto, como lo ha dicho el Consejo Mundial de Pueblos Indígenas, una comunidad étnica sin idioma es una comunidad que se está muriendo. Esto lo comprendieron muy bien los románticos nacionalistas de los siglos XIX y XX que luchaban en muchas partes del mundo por reavivar los idiomas "nacionales", como parte de una política nacionalista 16/.

De otra parte, el idioma ha sido siempre instrumento de conquista y de imperio. Nebrija, gramático castellano y Consejero de la Reina Isabel la Católica, publicó su Gramática de la lengua castellana el mismo año que Colón llegó a América, y aconsejó a la Reina que usara el idioma como instrumento para el buen gobierno del Imperio. Tanto la Corona española como la Iglesia escucharon el consejo, puesto que el español se convirtió en uno de los idiomas universales del mundo moderno. También ocurrió así, por supuesto, con el inglés, pues el Imperio británico comprendía muy bien el poder de la palabra como instrumento del poder mundial.

En el proceso de colonización, los idiomas de los pueblos colonizados -sobre todo si no tenían escritura- fueron degradados a meros "dialectos", término que connota algo menos que un idioma completo y estructurado y, por consiguiente, arroja dudas sobre la condición de la cultura que lo emplea. La opinión pública no informada sigue creyendo en nuestros días que los pueblos indígenas y tribales hablan tan sólo dialectos y no idiomas, idea que comparte muchas veces las burocracias gubernamentales. Esto no tiene, por supuesto, el menor sentido en lingüística, pero conlleva una intención política. Como lo ha observado un ingenio anónimo, un idioma es un dialecto que dispone de un ejército. Para decirlo de otra manera: los grupos dominantes son capaces de imponer su idioma a los grupos subordinados. El dominio lingüístico es casi siempre expresión de la dominación política y económica 17/. Naturalmente, existen excepciones: en África, Asia y el Caribe, hay una serie de lenguas francas, idiomas vehiculares usados para el comercio que no denotan necesariamente una dominación política.

En la visión predominantemente estatista de la unidad nacional, la asimilación y el desarrollo, los idiomas de los pueblos indígenas y tribales, sobre todo cuando sólo los hablan pequeñas minorías, han estado casi siempre destinados a desaparecer. Por lo general, las políticas del gobierno se han elaborado para contribuir a ese proceso. En la mayoría de los países no se reconoce legalmente a los idiomas indígenas, no se les emplea en los trámites administrativos y judiciales oficiales, no se les enseña en las escuelas, y quienes los utilizan son víctimas de la discriminación y tratados por la población no indígena como marginales, extranjeros, bárbaros,

primitivos, etc. A menudo, los hombres de la tribu o de la comunidad indígena, que actúan en el mundo exterior por razones económicas, aprenden el idioma oficial o nacional del país y se vuelven bilingües. Las mujeres tienden a ser más monolingües, lo cual aumenta su aislamiento así como la discriminación de la que padecen. Los niños, antes de la edad escolar, hablan el idioma materno, pero muchas veces, en cuanto llegan a la escuela, no se les permite hablar su propio idioma en clase. Los observadores han advertido que esto crea serios problemas psicológicos y de aprendizaje entre los niños en edad escolar de muchos pueblos indígenas y tribales. También sucede que las familias no envíen a sus niños a las escuelas oficiales o de las misiones para que no sean víctimas de la discriminación, en materia de idioma y en otras formas, a la que estarían expuestos.

El Relator Especial de las Naciones Unidas, que funda su evaluación en las respuestas de muchos gobiernos a su cuestionario, señala que: "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" 18/. Pero, sigue diciendo, en el tono tan moderado que caracteriza a los documentos de las Naciones Unidas: "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". Y más adelante: "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 periodo colonial del país" 19/.

Como resultado de las políticas de persecución y de las actitudes generales de discriminación contra los pueblos indígenas y tribales, muchos de ellos han internalizado las actitudes negativas de la sociedad dominante ante sus idiomas y culturas. Al dejar sus comunidades, los indígenas tienden a negar su identidad y se avergüenzan de ser "aborígenes", "nativos", "indios" o "primitivos". No siempre les es posible ocultar su identidad, pues en muchos países las diferencias étnicas y culturales están acompañadas por distinciones biológicas, y a menudo la discriminación cultural no puede distinguirse de la discriminación racial. Esto ha ocurrido sobre todo en las sociedades de colonización europea, en que las diferencias biológicas entre las clases superiores y las poblaciones indígenas son particularmente visibles; ocurre en menor grado en las sociedades donde se lleva a cabo el proceso de matrimonios mixtos y de mestizaje, como en muchos países asiáticos y latinoamericanos.

En los últimos años, los pueblos indígenas y tribales han empezado a resistir la desaparición "natural" o forzada de sus idiomas y culturas, y entre científicos sociales, humanistas, educadores y hasta políticos se ha venido imponiendo lentamente una conciencia cada vez mayor de que el mantenimiento de los idiomas indígenas dentro del concepto de pluralismo cultural no es necesariamente indeseable para un país. El Relator Especial observa: "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... 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 20/.

En el proyecto de declaración universal sobre los derechos de los indígenas se enuncia ahora:

"9. El derecho a mantener y utilizar sus propios idiomas, inclusive a los fines administrativos, judicial y otros fines pertinentes.

10. El derecho a todas las formas de educación, inclusive, en particular, el derecho de los niños a tener acceso a la educación en sus propios idiomas, y a establecer, estructurar, dirigir y controlar sus propios sistemas e instituciones educacionales." 21/

Una de las cuestiones que discuten los especialistas es si los derechos al idioma deben considerarse como derechos humanos. En el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se establece que no se negará a las personas que pertenecen a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas el derecho a emplear su propio idioma. Pero, aparte de que este artículo es una declaración muy débil de los derechos culturales que se aplican a las minorías étnicas 22/, en realidad las organizaciones de los pueblos indígenas de todo el mundo se niegan a que se les clasifique como "minorías étnicas" en general, y esta es una de las razones por las cuales se está preparando en los órganos especializados de las Naciones Unidas una declaración específica sobre los derechos de los indígenas.

Los derechos relativos al idioma parecen ser, en efecto, una de las principales cuestiones de las que se ocupan las organizaciones indígenas. En el plano regional, en los congresos indigenistas interamericanos que se celebran regularmente, así como en una reunión de los gobiernos pertenecientes a la Organización de los Estados Americanos, se han reafirmado durante varios años los derechos lingüísticos de las poblaciones indígenas del continente americano. La UNESCO ha afirmado también la importancia que tiene el uso de las lenguas vernáculas como parte integrante de las políticas culturales de los Estados, sobre todo en lo que respecta a la educación de grupos minoritarios. Recientemente varios países han modificado sus posiciones tradicionales de discriminación o descuido de los idiomas minoritarios indígenas y tribales, y han elaborado políticas destinadas a protegerlos y fomentarlos.

La supervivencia de las lenguas indígenas y tribales se halla, por supuesto, estrechamente vinculada a las políticas educativas y culturales de los gobiernos. En el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se establece el derecho de las minorías étnicas a tener su propia vida cultural, y en el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que "la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad". Los Estados Partes en la Convención de la UNESCO relativa a la lucha contra la discriminación en la esfera de la enseñanza han convenido en no admitir ninguna preferencia ni restricción en la enseñanza fundadas únicamente en el hecho de que los alumnos pertenezcan a un grupo determinado. La aplicación de estas normas universales en los distintos países es otra cosa. El Relator Especial señala que el derecho de las poblaciones indígenas a la educación no

se encuentra debidamente garantizado ni está realmente vigente, y que con frecuencia los Estados desconocen la educación tradicional indígena según procedimientos educativos autóctonos y en muchos casos pretenden deliberadamente su abandono y su sustitución por procesos de educación formal, ajenos y alienantes 23/.

Como resultado de ello, en muchos países las organizaciones indígenas, y a veces los gobiernos que hacen frente a estos problemas, están experimentando con nuevas políticas lingüísticas y educativas en las cuales se tienen presentes las reclamaciones de los indígenas. Una de las premisas fundamentales de las nuevas escuelas es la enseñanza del idioma vernáculo, la lengua materna. Para conseguirlo, ha sido necesario convertir muchos idiomas indígenas no escritos en lenguas escritas; han debido prepararse alfabetos así como materiales docentes en los idiomas vernáculos; se ha dado formación a los maestros, que muchas veces provienen de las propias comunidades indígenas. El proceso es largo y complicado y los educadores y funcionarios del gobierno siguen debatiendo los méritos relativos de una u otra clase de sistema educativo. En los países en que existe una gran cantidad de pequeños grupos lingüísticos indígenas, los gobiernos consideran que tales innovaciones educativas son muy costosas y, en última instancia, ineficientes, y consideran que la fragmentación del sistema de educación según la diversidad lingüística representa una amenaza para la unidad nacional. Cuando existe en esos países un idioma nacional mayoritario, la política del gobierno tiende a favorecer la enseñanza del idioma nacional u oficial. En otros países, en los que existen muchas comunidades indígenas, y sobre todo si éstas tienen cierta influencia política, tiende a aceptarse la educación en los idiomas vernáculos.

En realidad, en la mayoría de los países en los que se está imponiendo la enseñanza en el idioma indígena, la educación bilingüe tiende a convertirse en la norma. Se enseña la lengua indígena junto con el idioma oficial o nacional. La proporción en que coexisten los diversos idiomas en la enseñanza depende de las condiciones locales. Algunos autores consideran que la enseñanza formal en un idioma indígena no es sino un paso para el aprendizaje de la lengua oficial o nacional. Otros consideran esa enseñanza como un fin en sí misma, que es lo que piden los pueblos indígenas. En la mayoría de los países la enseñanza de los idiomas vernáculos se lleva a cabo tan sólo en los niveles inferiores de la escuela elemental y no más adelante. En otros abarca el nivel elemental y secundario, así como las escuelas técnicas superiores.

Un problema educativo más complicado es hacer que la enseñanza bilingüe sea verdaderamente bicultural o intercultural. Así como los niños en edad escolar de los medios urbanos e industriales reciben una enseñanza formal acerca de su propia cultura "nacional", los niños de las escuelas indígenas deben aprender a conocer sus propias culturas, aparte de lo que puedan aprender acerca de la "sociedad total". Esto representa una tarea formidable para los planificadores de la enseñanza en cuanto a elaboración de programas, preparación de textos, libros de lectura y materiales audiovisuales, etc. Los pueblos indígenas reclaman el derecho a establecer y controlar sus propias instituciones educativas, lo cual significa tener control sobre sus propios programas y sobre el contenido de la enseñanza. Esto se está consiguiendo en algunos países, donde se llevan a cabo interesantes experimentos educativos en muchas esferas. En otros países, sobre todo los países más pobres del Tercer Mundo, la responsabilidad es de los gobiernos y, como se ha señalado antes,

éstos no siempre se hallan dispuestos a iniciar tales innovaciones, sobre todo cuando se han identificado desde hace tiempo con un planteamiento asimilacionista.

Aun cuando se consiga organizar la educación indígena en las condiciones antes mencionadas, subsiste otro problema, el de las culturas indígenas en su totalidad, como conjuntos vivos. Las culturas son estructuras complejas de relaciones sociales, objetos materiales y valores espirituales que dan sentido e identidad a la vida de la comunidad y representan un recurso para resolver los problemas de la vida cotidiana. Las culturas indígenas y tribales han sido particularmente vulnerables a los ataques de la sociedad dominante y los gobiernos. Desde la época colonial demasiados Estados han adoptado la posición de que las culturas indígenas deben desaparecer y sus miembros volverse seres aculturados de la cultura dominante, o sea la llamada cultura nacional. La discriminación y persecución de las culturas indígenas abarca muchos aspectos diversos, entre los cuales:

La religión (prohibición de practicar la religión indígena, conversión obligada, niños retirados de sus familias y enviados a escuelas de las misiones);

Se prohíbe o se trata de desalentar el uso de los vestidos o nombres tradicionales;

La violación de lugares sagrados y cementerios (los pueblos indígenas afirman que muchos objetos y artefactos que ahora se hallan en museos y colecciones privadas de todo el mundo han sido obtenidos mediante el vandalismo, el saqueo y el robo de lugares o monumentos que todavía tienen un sentido cultural y simbólico para los pueblos contemporáneos. Los juicios iniciados en nombre de los indígenas han llevado a algunas veces a que se acepten sus reclamaciones. Los lugares sagrados son constantemente destruidos por los proyectos gubernamentales o de desarrollo de tierras, las actividades militares, el saqueo de tumbas o la búsqueda de tesoros);

La explotación de las expresiones artísticas de los pueblos indígenas (artesanías, danzas, ceremonias, música, etc.) para fines de turismo, con total indiferencia por su autenticidad y conservación, contribuyendo así a lo que muchos observadores denominan la prostitución y degeneración de las culturas indígenas y tribales 24/.

El proyecto de declaración universal sobre los derechos de los indígenas de las Naciones Unidas contiene un artículo en el cual se enuncia "el derecho a manifestar, enseñar, practicar y observar sus propias tradiciones y ceremonias religiosas, y a mantener y proteger los lugares sagrados y cementerios, y a tener acceso a ellos con esos fines" 25/, pero en él no se establece, por lo menos en su forma actual, el deber de los Estados y de otras entidades de garantizar este derecho y proteger esos lugares para los indígenas.

Las políticas culturales encaminadas a proteger y fortalecer las actuales culturas indígenas están siendo preparadas lentamente por algunos Estados y órganos internacionales. Un comienzo en esa dirección es que se reconozca que

los Estados en que viven pueblos indígenas y tribales son sociedades multiétnicas y multiculturales, concepto que muchos Estados se niegan todavía a admitir. El Relator Especial dice a este respecto:

"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." 26/

Surge así el problema de si existe un derecho humano a la identidad cultural. Parece que la comunidad internacional se mueve en esta dirección, aunque el concepto mismo puede ser discutido 27/. No hay duda de que los pueblos indígenas exigen que ese derecho se reconozca en el plano internacional y en el nacional.

En tal sentido se plantean dos cuestiones fundamentales que aún no se han resuelto. La primera se refiere al proceso de cambio, adaptación y reinterpretación cultural. Las culturas indígenas y tribales no son estáticas y no debe elaborarse una política cultural de protección a fin de mantenerlas, por así decirlo, como museos vivientes, acusación que se ha dirigido muchas veces contra quienes exigen que se proteja a las culturas indígenas. La solución del problema es simplemente permitir que los pueblos indígenas y tribales se encarguen de sus propios asuntos culturales y desarrollen su propio potencial cultural, con el apoyo, pero sin la interferencia, del Estado. ¿Por qué el apoyo del Estado? Porque si disponen tan sólo de sus propios medios, esas culturas tienden a desaparecer como resultado de los procesos etnocidas que ocurren en la sociedad con o sin intervención estatal. En la medida en que los Estados suelen asumir la responsabilidad de proteger y/o desarrollar la cultura "nacional", las culturas indígenas deben también beneficiarse de esa protección sobre una base no discriminatoria de igualdad.

La otra cuestión fundamental relativa a un posible derecho humano a la identidad cultural es que algunas tradiciones y costumbres de las culturas indígenas son consideradas por los observadores extranjeros a ellas (sobre todo occidentales) como una violación de derechos humanos individuales de carácter universal (por ejemplo, la mutilación sexual ritual de niños y adolescentes, la inferioridad formal y social de las mujeres). ¿Qué es lo que tiene prioridad: el derecho colectivo a la identidad cultural o el derecho humano individual de carácter universal, a la libertad y la igualdad? Aún no se ha respondido de manera satisfactoria a esta pregunta.

5. Derecho indígena y organización social

Uno de los principales factores que ha permitido a los pueblos indígenas y tribales sobrevivir ante los constantes ataques que libra contra ellos la sociedad dominante, es su coherencia interna, su organización social, así como el mantenimiento de sus propias tradiciones, leyes y costumbres, inclusive la autoridad política local. La personalidad propia de los pueblos indígenas no

es sólo cuestión de idioma o de otras expresiones culturales, sino resultado de la constante reproducción social del grupo mediante el funcionamiento de sus propias instituciones sociales, políticas y, con frecuencia, religiosas. Existen, por supuesto, ciertas excepciones pero, en términos generales, los pueblos indígenas y tribales que pierdan sus instituciones sociales tenderán también a largo plazo a perder su identidad étnica. También pueden presentarse casos en que, a pesar de las divisiones y luchas internas, o de la quiebra de las instituciones tradicionales, un grupo determinado sea capaz de conservar su identidad. Sin embargo, en general, el mantenimiento en el tiempo de la identidad étnica y cultural se halla estrechamente vinculado al funcionamiento de las instituciones sociales y políticas locales.

Muchos gobiernos consideran que la existencia de esas instituciones, que son distintas a los mecanismos constitucionales o legales desarrollados por el Estado, constituye una forma de separatismo y una amenaza para la unidad nacional. La mayoría de los sistemas jurídicos nacionales no reconocen el derecho ni las instituciones políticas indígenas. Por el contrario, se afirma que para que la igualdad ante la ley sea una realidad, como se establece en todos los instrumentos internacionales de derechos humanos, ningún grupo étnico determinado debe estar facultado para tener sus propias instituciones jurídicas y políticas. Muchos observadores han hecho notar, sin embargo, que la igualdad ante la ley es una ficción piadosa cuando se trata de los pueblos indígenas tribales, y que uno de los mejores instrumentos de que disponen esos pueblos para defender sus derechos humanos es precisamente la validez de sus propias instituciones. El Relator Especial estima que: "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" 28/.

Los pueblos indígenas han exigido que el Estado reconozca sus propias instituciones políticas y de derecho consuetudinario. En el proyecto de declaración universal sobre los derechos de los indígenas se estipula claramente:

"21. El derecho a participar plenamente en la vida política, económica y social de su Estado y a que su carácter específico se refleje debidamente en el sistema jurídico y en las instituciones políticas, con la debida consideración y reconocimiento de las leyes y costumbres indígenas."

El no reconocimiento del derecho consuetudinario indígena por los sistemas jurídicos nacionales establecidos puede llevar a graves violaciones de los derechos humanos individuales. Esto se ha comprobado, por ejemplo, en diversos países latinoamericanos 29/. El Congreso Indigenista Interamericano celebrado en 1985 recomendó, entre otras cosas, que los Estados reconocieran las normas consuetudinarias de los pueblos indígenas 30/.

6. Gobierno propio, autonomía y libre determinación

La cuestión de los sistemas jurídicos y del derecho consuetudinario se halla directamente relacionada con el gobierno tribal y comunitario, y con la condición política de los pueblos indígenas en el marco del llamado

Estado-nación contemporáneo. Desde tiempo inmemorial, los pueblos indígenas y tribales han sido celosos de su soberanía e independencia. La mayoría de ellos fueron incorporados contra su voluntad, mediante presiones militares y políticas, a sistemas administrativos que no habían elegido. Se vieron reducidos a una condición de "minorías", cuya vida y fortuna eran decididas y controladas por ministerios o departamentos especiales o por instituciones religiosas. Carecían de derechos políticos y quedaron excluidos de toda participación y representación política. Muchos de ellos no conocían, hasta tiempos muy recientes, a qué Estados "perteneían". En algunos países, durante la época de expansión colonial europea, se firmaron tratados entre las naciones indígenas soberanas y el poder colonial o los gobiernos sucesores de los Estados nacionales independientes. Con mucha frecuencia esos tratados fueron violados o abrogados de manera unilateral por el Estado, sin consideración alguna por la soberanía y los derechos de los indígenas.

Los pueblos aborígenes de los países en que se concertaron esos tratados durante la época colonial y la independencia afirman desde hace tiempo que, en virtud de dichos tratados, se les debe reconocer como naciones soberanas. Los gobiernos interesados se han negado a ello, si bien han intentado dar soluciones satisfactorias a las reclamaciones de los indígenas. El Consejo Internacional de Tratados Indios es una organización no gubernamental que se presenta desde hace años ante las Naciones Unidas para obtener reparación. En su período de sesiones de 1988, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, por recomendación de la Comisión de Derechos Humanos, designó a un Relator Especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías encargado de preparar un esbozo del estudio sobre la importancia de los tratados, convenios y otros acuerdos constructivos entre las poblaciones indígenas y los Estados, con el fin de asegurar la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las poblaciones indígenas 31/.

Si bien en muchos países existen gobiernos de facto de las comunidades tribales e indígenas, el reconocimiento oficial y legal de dichas instituciones por los gobiernos sólo se ha conseguido de manera parcial y desigual. Algunos gobiernos reconocen el derecho y las instituciones indígenas cuando éstas no entran en conflicto con las leyes nacionales, o sólo cuando las partes interesadas son miembros de las comunidades indígenas o tribales. Tan pronto como se producen relaciones entre indígenas y no indígenas, tiende a predominar el derecho nacional.

Las organizaciones indígenas de todo el mundo reclaman el derecho al gobierno propio y a la autonomía. Algunos países han accedido a esta demanda. La libre determinación se ha convertido últimamente en una de las principales reclamaciones políticas de los pueblos indígenas, sobre todo ante los órganos internacionales. Los pueblos indígenas basan sus exigencias en el derecho humano de libre determinación de los pueblos enunciado en el artículo 1 de los dos Pactos Internacionales 32/. Afirman que son las "primeras naciones" originales de los territorios en que habitan, que han sido sometidos, contra su voluntad, a la soberanía de otros Estados y gobiernos, por lo general mediante invasiones, conquistas y actividades colonialistas, y que tienen derecho a la libre determinación, al igual que muchos otros pueblos que se han librado del colonialismo. Más aún, reclaman el derecho a ser considerados "pueblos", y no simplemente "poblaciones", como ha sido el uso de las organizaciones internacionales. Rechazan asimismo que se les considere

como "minorías étnicas" y, por consiguiente, se niegan a ser tratados de conformidad con el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Sus exigencias están siendo debatidas en los órganos especializados de las Naciones Unidas que ahora se ocupan de los derechos de los pueblos indígenas. Por ello, en el proyecto de revisión del Convenio 107 de la OIT, y en el proyecto de declaración universal sobre el derecho de los indígenas, se emplea el término "pueblos" en lugar de "poblaciones".

7. Conclusiones

La subordinación de los pueblos indígenas al Estado-nación, su discriminación y marginalización, ha sido históricamente, en la mayoría de los casos, resultado de la colonización y del colonialismo. En los países políticamente independientes, la situación de los pueblos indígenas y tribales puede describirse en términos de colonialismo interno. Los procesos mediante los cuales los pueblos indígenas y tribales han sido subyugados por las sociedades hoy dominantes han estado acompañados ocasionalmente por el genocidio, no sólo durante el siglo XIX, cuando llegó al máximo la expansión colonial, sino en algunas partes del mundo también durante el presente siglo y aún en nuestro tiempo. Las denuncias sobre el genocidio de las minorías étnicas en general, y de los pueblos indígenas y tribales en particular, se han señalado regularmente a la atención de la comunidad internacional, pero casi siempre ésta no ha tenido la posibilidad o el deseo de tomar medidas al respecto. Esta ha sido una de las principales fallas del sistema de las Naciones Unidas en los últimos años, a pesar de que existe una Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio.

De manera más frecuente, los pueblos indígenas y tribales han sido víctimas de genocidio cultural o etnocidio. "El etnocidio entraña dos aspectos principales: uno de ellos es económico y el otro cultural. El etnocidio económico está implícito en la teoría y la práctica del desarrollo. Significa que todas las formas premodernas de organización económica deben desaparecer necesariamente para dejar paso al capitalismo privado o multinacional, o al socialismo de planificación estatal o a una combinación de ambos sistemas. El etnocidio cultural (la expresión es quizá una tautología) significa que todas las unidades étnicas subnacionales deben desaparecer para dejar paso al Estado-nación dominante, el Behemoth de nuestro tiempo. El desarrollo y la construcción nacionales se han convertido en las principales ideologías económicas y políticas, por lo menos durante el último cuarto de siglo. Ambas, conforme las exponen tradicionalmente los estadistas y estudiosos, han sido etnocidas puesto que entrañan la destrucción o la desaparición de las unidades étnicas distintas y no integradas. Esto se ha logrado muchas veces en nombre de la unidad e integración nacionales, del progreso y, por supuesto, del desarrollo" 33/.

Los gobiernos han aplicado en sus territorios diversas clases de políticas, en distintos momentos, por lo que se refiere a los pueblos indígenas y tribales. Aparte del exterminio y el genocidio, que por fortuna constituyen ahora la excepción, se han aplicado con más o menos éxito políticas de segregación, asimilación, integración forzada y amalgama. Dichas políticas han provocado durante los últimos años una resistencia cada vez mayor de parte de las organizaciones indígenas, y algunos Estados han ensayado nuevas políticas, entre las cuales el pluralismo, la autosuficiencia, la autoadministración, la autonomía, el gobierno propio local y regional y el

etnodesarrollo 34/. El etnodesarrollo, que es un concepto reciente, al igual que el desarrollo autosuficiente propuesto durante el decenio de 1970, "significa encontrar en la propia cultura del grupo los recursos y la fuerza creativa que son necesarios para enfrentarse a los desafíos del cambiante mundo moderno. No significa la autarquía ni el aislamiento deliberado, ni mucho menos el refugio en un museo de la "tradición"... Tampoco significa la secesión política ni el separatismo en relación con el Estado existente... no significa deshacer las naciones que ya existen y subvertir el proceso de construcción nacional (que es una de las tareas principales de nuestro tiempo, sobre todo en el Tercer Mundo), sino más bien redefinir la naturaleza de la construcción nacional y el enriquecer la textura compleja y multicultural de muchos Estados modernos, reconociendo las legítimas aspiraciones de las etnias culturalmente distintas que conforman el conjunto nacional" 35/.

En 1977 se celebró en Ginebra, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, la primera Conferencia Internacional de las organizaciones no gubernamentales sobre discriminación contra las poblaciones indígenas en las Américas. A esto siguió la Conferencia Internacional de las organizaciones no gubernamentales sobre los pueblos indígenas y la tierra, en 1981. Desde entonces, un número cada vez mayor de organizaciones indígenas y tribales han asistido a los períodos de sesiones del Grupo de Trabajo sobre poblaciones indígenas de las Naciones Unidas y han presentado declaraciones y documentos, que luego se han debatido públicamente, y muchos de los cuales se han tenido en cuenta en el proyecto de declaración universal sobre los derechos indígenas, de las Naciones Unidas. La primera Conferencia de organizaciones no gubernamentales de 1977 preparó una Declaración de principios sobre las naciones y pueblos indígenas del hemisferio occidental en la que se dice, entre otras cosas, que debe reconocerse a los pueblos indígenas como naciones, y como sujetos de derecho internacional, siempre que el pueblo interesado desee ser reconocido como nación y reúna las condiciones fundamentales para ello 36/. En otras conferencias y organizaciones no gubernamentales se han propuesto otras declaraciones sobre los derechos de los indígenas. Se observa una tendencia general a exigir el derecho a la libre determinación para los pueblos indígenas. Esta reclamación seguirá siendo, sin duda, una cuestión fundamental en los debates nacionales e internacionales sobre los derechos de los indígenas que se lleven a cabo en los próximos años.

Los derechos humanos individuales enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos son considerados como un "ideal común" y aún ahora, cuarenta años después de ser proclamados, se aceptan generalmente como derecho internacional consuetudinario. Evidentemente, los pueblos indígenas son titulares de esos derechos, así como de los derechos humanos enunciados en los dos Pactos Internacionales. Existe, sin embargo, un consenso cada vez mayor, en el sentido de que esos instrumentos internacionales de derechos humanos no son suficientes para garantizar la supervivencia y protección de los pueblos indígenas en todo el mundo, en particular frente a los cambios acelerados de carácter económico, social y cultural. Por ello se reconoce ahora la necesidad de contar con una definición de los derechos humanos colectivos económicos, sociales y culturales. Los derechos colectivos no sustituyen el disfrute de los derechos individuales ni tampoco los anulan. Tampoco se hallan necesariamente en contradicción con los derechos individuales. Más bien cabe ver los derechos colectivos (tales como el derecho de los pueblos a la libre determinación) como una condición necesaria para el pleno

disfrute de los derechos individuales e, inversamente, los derechos de las colectividades pueden considerarse como derechos humanos sólo cuando realzan, a su vez, el goce de los derechos humanos individuales, no cuando los suprimen.

El progreso de las actividades normativas internacionales hacia una amplia identificación y definición de los derechos de los indígenas debe considerarse en este contexto. Una declaración universal de derechos de los indígenas tendría fuerza moral y política aunque todavía no constituyese, desde un punto de vista formal, un instrumento jurídico internacional. Cabe esperar que se convertiría en parte del derecho internacional consuetudinario. Una vez adoptado el proyecto, sería más difícil para los Estados con poblaciones indígenas pasarlas por alto, y los propios pueblos indígenas podrían disponer de él como un instrumento para la defensa y protección de sus derechos, de la misma manera que la Declaración Universal de los Derechos Humanos ha llegado a ser una bandera en la lucha que se libra en todas partes en pro de los derechos humanos.

Un nuevo paso será la redacción y adopción sobre un pacto o convenio sobre los derechos de los indígenas que tendrá en la práctica fuerza de derecho internacional. El Convenio 107 de la OIT es un instrumento de esta clase, y el nuevo convenio revisado, una vez aprobado y ratificado, será obligatorio para los Estados miembros. El problema con los pactos y convenios, desde la perspectiva de los pueblos indígenas, es que existen tratados concertados entre los Estados y que, por sí mismos, los pueblos indígenas no son legalmente partes en ellos. Por consiguiente su alcance es limitado, pero su fuerza estribará en la manera como se fijan directrices y obligaciones respecto de las políticas gubernamentales sobre los pueblos indígenas, y se permita a estos últimos usar tales instrumentos cuando negocien con los gobiernos las disposiciones internas que han de regir las relaciones entre los pueblos indígenas y los Estados. Cualesquiera sean sus limitaciones, dichos tratados constituirán un marco en el cual los pueblos indígenas pasarán a ser sujetos de derecho internacional.

En otros pactos internacionales se establecen procedimientos especiales para las quejas, litigios e indemnizaciones. Por ejemplo la OIT creó un Comité Especial a fin de que sirviera de tribuna para la presentación de quejas con arreglo al Convenio 107. Con arreglo al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se ha creado el Comité de Derechos Humanos, al cual tienen acceso los individuos que reúnen ciertas condiciones. El desarrollo de normas internacionales relativas a los derechos de los indígenas debe comprender procedimientos flexibles y eficientes con arreglo a los cuales los pueblos indígenas (es decir, tanto los individuos como las colectividades) puedan tratar de obtener una indemnización cuando se hayan violado sus derechos.

También se están desarrollando los instrumentos regionales. El sistema interamericano ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a la cual puede remitir las quejas individuales la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En algunas ocasiones los pueblos indígenas y sus defensores han presentado reclamaciones ante esa Comisión. Sin embargo, el sistema interamericano todavía no ha elaborado una serie amplia de normas sobre los derechos humanos de los indígenas. La Organización de los Estados Americanos está examinando la cuestión mientras se estudia la posibilidad de ampliar el alcance de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (conocida como el

Pacto de San José) para incluir en ella derechos económicos, sociales y culturales. El noveno Congreso Indigenista Interamericano, celebrado en 1985, aprobó una resolución en la que se pedía a la OEA que elaborase normas jurídicas regionales sobre los derechos de los indígenas.

Con frecuencia los pueblos indígenas participan en grandes migraciones de trabajadores a través de fronteras internacionales y durante los últimos años muchos indígenas se han convertido en refugiados o han sido víctimas de conflictos armados. En una futura convención de las Naciones Unidas sobre los trabajadores migrantes -tal como la que actualmente se está examinando- se podría tener en cuenta las necesidades y condiciones propias de los trabajadores indígenas. De manera semejante, es preciso actualizar los tratados internacionales sobre los refugiados para incluir los problemas especiales de los refugiados indígenas.

Los pueblos indígenas de todo el mundo han sido históricamente víctimas del racismo y la discriminación racial. Pero mientras que, en un comienzo, estos conceptos se referían al trato desigual a causa de supuestas características biológicas de las poblaciones, ahora es frecuente la discriminación sobre la base de factores étnicos y culturales. El racismo cultural y étnico ha sido parte de las relaciones históricas y estructurales entre los pueblos indígenas y los Estados. Las actividades normativas internacionales son una forma esencial de la lucha de los pueblos indígenas por la protección efectiva de sus derechos humanos en el marco de los cambios estructurales que necesariamente deben producirse si los derechos de los indígenas han de tener verdadero sentido.

Notas

1/ José R. Martínez Cobo, Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas (vol. V: Conclusiones, propuestas y recomendaciones), Nueva York, Naciones Unidas, 1987, págs. 1 y 2.

2/ Comisión Independiente sobre Cuestiones Humanitarias Internacionales, Indigenous Peoples, a Global Quest for Justice, Londres, Zed Books, 1987, págs. 16, 17 y 18.

3/ Conferencia Internacional del Trabajo, 76a. reunión, 1989, Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (N° 107), Informe IV (1), Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 1988.

4/ Documento de las Naciones Unidas E/CN.4/Sub.2/1988/25.

5/ Oficina Internacional del Trabajo, Indigenous peoples, Ginebra, 1953, pág. 23.

6/ José R. Martínez Cobo, op. cit., págs. 28 y 29.

7/ Ana Margolis First, La problemática indígena en el mundo contemporáneo, informe inédito presentado a la Universidad de las Naciones Unidas, 1985.

8/ Documento de las Naciones Unidas E/CN.4/Sub.2/1988/25.

9/ Conferencia Internacional del Trabajo, 76a. reunión, 1989, Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (N° 107), Informe IV (1), Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 1988.

10/ Comisión Independiente sobre Cuestiones Humanitarias Internacionales, op. cit., pág. 23.

11/ Documento de las Naciones Unidas E/CN.4/Sub.2/1988/25.

12/ Conferencia Internacional del Trabajo, 76a. reunión, 1989, op. cit.

13/ Comisión Independiente sobre Cuestiones Humanitarias Internacionales, op. cit., pág. 58.

14/ Banco Mundial, Tribal Peoples and Economic Development, Washington, Banco Mundial, 1982.

15/ David Treece, en Bound in Misery and Iron. The Impact of the Grande Carajás Programme on the Indians of Brazil, Survival International, 1987, pág. 30, considera que las expresiones de preocupación del Banco Mundial sobre las zonas tribales son "mera retórica, un ejercicio cínico de relaciones públicas destinado a encubrir la verdadera política del Banco...".

16/ Cf. Anthony D. Smith, The Ethnic Revival in the Modern World, Cambridge, Cambridge University Press, 1981.

17/ Véase por ejemplo Louis-Jean Calvet, La guerre des langues et les politiques linguistiques, París, Payot, 1987; y José M. Tortosa, Política lingüística y lenguas minoritarias, Madrid, Editorial Tecnos, 1982.

18/ José R. Martínez Cobo, op. cit., párr. 121.

19/ Ibid., párrs. 122 y 123.

20/ Ibid., párrs. 122 y 123.

21/ Documento de las Naciones Unidas E/CN.4/Sub.2/1988/25.

22/ Cf. Rodolfo Stavenhagen, "Human rights and peoples' rights-the Question of Minorities", en Is Universality in Jeopardy?, Nueva York, Naciones Unidas, 1987 (N° de venta: GV.E.86.0.3).

23/ José R. Martínez Cobo, op.cit., párrs. 89 y 90.

24/ Véase, por ejemplo, Cultural Survival Quarterly, vol. 6, N° 3, verano de 1982.

25/ Op. cit., artículo 8.

26/ José R. Martínez Cobo, op.cit., párr. 134.

27/ Cf. las ponencias presentadas en la reunión internacional organizada por la Comisión Neerlandesa de la UNESCO sobre "Derechos humanos-Derechos culturales" en junio de 1988.

28/ José R. Martínez Cobo, op.cit., párr. 155.

29/ Cf. Rodolfo Stavenhagen, Derecho indígena y derechos humanos en América Latina, México, El Colegio de México e Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1988.

30/ Resolución N° 20, reproducida en ibid., pág. 113.

31/ Documento de las Naciones Unidas E/CN.4/Sub.2/1988/24/Add.1.

32/ Los artículos 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos son idénticos: "Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural".

33/ Rodolfo Stavenhagen, "Ethnocide or Ethnodevelopment: The New Challenge", en Development, Journal of the Society for International Development, 1987:1, pág. 74.

34/ Cf. José R. Martínez Cobo, op.cit., párr. 40.

35/ Rodolfo Stavenhagen, "Ethnocide or Ethnodevelopment: The New Challenge", loc. cit., pág. 78.

36/ Citado in extenso en: Roxanne Dunbar Ortiz, Indians of the Americas, Human Rights and Self-Determination, Londres, Zed Books, 1984.

Anexo IV

DECLARACION DE LA SRA. ERICA-IRENE A. DAES

Sr. Presidente:

Para empezar, deseo felicitarle por su elección como Presidente de este Seminario. Su dedicación a la causa de los derechos humanos y su experiencia como eminente magistrado constituyen otras tantas garantías de éxito para este Seminario. Asimismo, deseo felicitar al Relator, Jefe de los Crees, Sr. T. Moses. Su profundo conocimiento de los problemas con que se enfrentan los pueblos indígenas de todo el mundo, su objetividad y su integridad, de todos conocida, son garantías para la preparación de un importante informe general, en el que se analicen todas las opiniones expresadas, y se reflejen las propuestas formuladas, las conclusiones finales y las recomendaciones sustantivas.

Sr. Presidente:

Deseo expresar mi más sincero agradecimiento al distinguido Secretario General Adjunto, Sr. J. Martenson, por haberme invitado a participar en el presente Seminario sobre "Los efectos del racismo y la discriminación racial en las relaciones sociales y económicas entre poblaciones indígenas y Estados". El Sr. Martenson también se ha referido a la labor constructiva del Grupo de Trabajo sobre poblaciones indígenas. Le doy las gracias por esas observaciones y por su apoyo al Grupo de Trabajo. El Grupo de Trabajo lleva a cabo una labor colectiva en la que participan todos sus miembros, con la ayuda de la Secretaría y con el apoyo de las importantes contribuciones de los pueblos indígenas y de los gobiernos.

Asimismo, deseo dar las gracias a la Sra. Simon y a la Sra. Dunbar-Ortiz por las amables palabras que me han dirigido.

Sr. Presidente:

Permitame felicitar a los eminentes autores de las tres utilísimas ponencias, que invitan a la reflexión; se trata de los Profesores Muntarbhora, Sanders y Stavenhagen, a los que agradezco sus excelentes presentaciones. Al estudiar las ponencias de antecedentes me han impresionado la riqueza de la experiencia y de los conocimientos jurídicos reunidos aquí, en este Seminario, para examinar un tema tan complejo como el que estamos tratando. Estoy segura de que nuestras deliberaciones serán fecundas.

Espero tener ocasión de expresar algunas opiniones y de formular algunas observaciones favorables acerca de cada una de las ponencias generales antes mencionadas.

Sr. Presidente:

Los que participamos en este Seminario esperamos que constituya un hito en la historia contemporánea de los pueblos indígenas. Evidentemente, el valor final del Seminario y su lugar en la historia dependerán en gran medida de la calidad del diálogo que se entable y del peso de sus conclusiones y

recomendaciones. Este Seminario, cuyo gran alcance e importancia no pueden ponerse en duda, contribuirá a aclarar las relaciones sociales y económicas entre los pueblos indígenas y los Estados.

La adopción de conclusiones específicas y de recomendaciones sustantivas será de gran ayuda no sólo para los pueblos indígenas y para los gobiernos interesados con miras a preparar sus nuevas políticas económicas y sociales, sino también para mí a la hora de perfeccionar y revisar los principios que figuran en el documento de trabajo que he preparado sobre el Proyecto de declaración universal de los derechos de los indígenas.

Por consiguiente, espero sinceramente que el informe que emane del Seminario incluya, además de la presentación y el análisis de los principales temas y cuestiones de los debates, unas conclusiones y recomendaciones sustantivas relativas, en particular, a la erradicación del racismo y de la discriminación racial existentes contra los pueblos indígenas y a los medios de hacer realidad los derechos de los indígenas.

Como ya he dicho, el tema del Seminario está relacionado con uno de los problemas más complejos y persistentes, "Los efectos del racismo y la discriminación racial en las relaciones sociales y económicas entre poblaciones indígenas y Estados".

Esos efectos son dolorosos e innumerables, pero no incurables en nuestro tiempo si existe la voluntad política necesaria.

No creo que este foro sea el más adecuado para presentar un cuadro completo de la discriminación y la opresión a que están sometidos los pueblos indígenas. Sin embargo, deseo subrayar que todavía existen muchos casos de discriminación racial contra pueblos indígenas.

De jure o de facto, existe discriminación racial contra los pueblos indígenas en la práctica totalidad de las instituciones sociales de los numerosos países en que viven pueblos indígenas.

Los pueblos indígenas de todo el mundo se enfrentan a la constante pérdida de su identidad cultural, de sus tierras, de sus recursos naturales, así como a la destrucción del medio ambiente, si se mantienen las tendencias reinantes hoy día.

La información y los datos que se han presentado oralmente y por escrito al Grupo de Trabajo ofrecen una imagen irrefutable de la opresión y la discriminación que se practica contra millones de indígenas.

Se ha reunido a los pueblos indígenas sin tener en cuenta las fronteras tribales ni los territorios patrios tradicionales. En la actualidad, en la mayor parte de los países en los que viven, se ven privados de su cultura, de su identidad cultural, de sus derechos humanos y, sobre todo, de su libertad. Debido al racismo y a la discriminación racial, los pueblos indígenas, incapaces de mantener sus vínculos con la tierra y de cumplir sus obligaciones rituales y espirituales para con ella, se desmoralizan, pierden su identidad como tribu y se degradan.

Por consiguiente, es imprescindible ya que los gobiernos interesados adopten todas las medidas legislativas, administrativas y económicas posibles y cualquier otra acción afirmativa, basándose siempre en consultas con los propios pueblos indígenas, a fin de erradicar todas las formas de racismo y de discriminación racial, en particular de las esferas de la educación, la salud, la vivienda, la condición jurídica, el empleo y la situación económica en general.

Las políticas de asimilación unilateral o de integración forzosa tienen por objeto la total destrucción de su cultura. La cultura y la vida espiritual de los pueblos indígenas están intrínsecamente ligadas a ellos; forman parte de su propio ser. Si se destruyen, también se destruye a los pueblos indígenas.

El fuerte control paternalista, la casi total dependencia económica, la desintegración social, mediante la formación de asentamientos que albergan a grupos constituidos arbitrariamente, las lamentables condiciones en materia de salud y de vivienda, y el fracaso del sistema de educación y de las políticas de empleo han contribuido en gran medida a desmoralizar a los pueblos indígenas en muchos países.

Por lo que se refiere al concepto de "cultura", cabe señalar que dicho concepto debe interpretarse en un sentido amplio que incluya la religión y la estructura económica y social. La cultura es una expresión de humanidad. No se trata del mero placer de ser diferente. A ese respecto, deseo que se me permita recordar unas palabras del informe presentado por Kevin Gilbert al Departamento de asuntos indígenas en 1977. Entre otras cosas, decía: "No es tanto mi condición de aborígen negro la que me negáis como mi derecho a desarrollar mi capacidad como ser humano. Mientras me negáis eso, me podéis construir todas las casas y mansiones del mundo, pero mi espíritu no habitará en ninguna de ellas". Eso es lo que piensan miles de indígenas de todo el mundo, que luchan por salvar su identidad cultural, sin oponerse a la variedad cultural de las naciones o Estados de composición múltiple en los que viven. El principio de multiculturalismo impide la discriminación en materia de cultura y se opone a la asimilación unilateral.

Por lo que se refiere al concepto de educación, cabe señalar que está relacionado con el proceso de aprendizaje. La enseñanza es la tabla de salvación intelectual de una sociedad. Las escuelas siguen siendo el principal medio de construir un futuro a largo plazo para las naciones. Ese es el motivo de que los pueblos indígenas pidan la creación de escuelas, tanto de enseñanza primaria como secundaria, en las que se enseñe a sus hijos su propio idioma, su historia, sus tradiciones, etc.

La supervivencia de los pueblos indígenas dependerá de un cambio fundamental en las políticas y prácticas gubernamentales.

Sr. Presidente:

El problema con que se enfrentan tanto los pueblos indígenas como los gobiernos es el de resolver los conflictos de manera pacífica y el de encontrar soluciones justas. Los gobiernos puedan contribuir mucho a despertar la conciencia pública en lo relativo a las perspectivas y a la

situación de los pueblos indígenas; pueden mejorar la posición jurídica, política y social de los pueblos indígenas; pueden invertir en programas de acción social y económica en beneficio de los pueblos indígenas así como poner freno a los intereses privados que pretenden explotar la mano de obra indígena, sus tierras, sus recursos nacionales y su medio ambiente.

Los pueblos indígenas deben, por lo menos, tener derecho a la dignidad humana del reconocimiento de la antigua soberanía de sus antepasados.

Los Estados deben considerar la posibilidad de reconocer el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación interna o el derecho a la autonomía en cuestiones relativas a sus propios asuntos locales e internos, incluidas, como ya he dicho, la educación, la información, la cultura, la religión, las actividades económicas, la administración de los recursos naturales del territorio, etc.

Sr. Presidente:

Este Seminario debe servir para entablar un diálogo productivo y promover la cooperación; es necesario evitar la confrontación.

Sr. Presidente:

Deseo subrayar la importancia, a nivel internacional, de una cooperación sincera y constructiva entre las Naciones Unidas, los organismos especializados, en particular la OIT y la UNESCO, los gobiernos y los pueblos indígenas, a fin de promover los derechos de los indígenas y aprobar las normas internacionales pertinentes.

Cabe subrayar el importante papel que desempeñan las organizaciones no gubernamentales en la esfera de la información, la promoción de los derechos de los indígenas y la protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas, papel que debe intensificarse.

Sr. Presidente:

Como ya he dicho, las actividades normativas del Grupo de Trabajo que se ocupa de los derechos de los indígenas y de la Subcomisión son de la máxima prioridad. Por lo que se refiere al Proyecto de declaración universal sobre los derechos de los indígenas, aprovecho esta oportunidad para reiterar que no escatimaré esfuerzos ni tiempo a fin de perfeccionar los principios pertinentes del Proyecto de declaración sobre la base de las respuestas y las observaciones de los gobiernos, los organismos especializados y los pueblos indígenas.

He recibido con satisfacción la noticia de que pronto se hará realidad otro deseo que expresé durante la consulta mundial, relativo a una publicación especial de las Naciones Unidas sobre los pueblos indígenas. Debemos agradecer al Sr. Martenson su interés personal y su decisión de que dicha publicación aparezca lo antes posible.

Sr. Presidente:

En mi reciente estudio sobre "El estatuto reconocido al individuo en el derecho internacional contemporáneo", presentado a la Subcomisión durante su último período de sesiones, incluía una importante recomendación sustantiva relativa a la preparación de un estudio sobre el estatuto reconocido a las poblaciones indígenas en el derecho internacional. Espero que los órganos de los que depende la Subcomisión aprueben dicha recomendación, ya que el estudio sería una contribución importante al reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos del derecho internacional contemporáneo.

Sr. Presidente:

Estas son algunas observaciones generales, incluidas mis opiniones personales sobre lo que debería figurar en el informe del presente Seminario.

No quiero abusar más del valioso tiempo de los participantes en el Seminario. Todos ellos, y en particular los pueblos indígenas, pueden hablar libremente por sí mismos.

Muchas gracias.
