

LOS DERECHOS INDÍGENAS: ALGUNOS PROBLEMAS CONCEPTUALES

Rodolfo Stavenhagen

Expresidente de la Academia Mexicana de Derechos Humanos

Sumario:

- I. Derechos humanos y derechos étnicos
- II. El concepto de indigenidad
- III. Derechos individuales y colectivos
- IV. Minorías étnicas y pueblos indígenas
- V. El derecho de los pueblos y los pueblos indígenas
- VI. Las políticas nacionales y los derechos indígenas
- VII. Hacia la autodeterminación indígena

El surgimiento reciente de la temática de los derechos étnicos de los pueblos indígenas como una instancia especial de los derechos humanos -que cobra particular relevancia en el marco de las conmemoraciones en torno al "Quinto Centenario" en 1992- plantea una serie de interrogantes conceptuales que necesitan ser abordadas desde diversos ángulos.

En primer lugar, debe elucidarse la cuestión de la relación que guarda la noción de "derechos étnicos" con la concepción generalmente aceptada de los derechos humanos.

En segundo lugar, si los pueblos indígenas vienen reclamando el reconocimiento de derechos especiales debido precisamente a su carácter de "indígenas", debe esclarecerse el valor del concepto de "indigenidad".

En tercer lugar, debe aclararse la relación entre derechos individuales y colectivos.

En cuarto lugar, debe tenerse en cuenta la ambigüedad en torno al uso del término "minoría étnica" y su relación con los pueblos indígenas.

En quinto lugar, debe establecerse cuál es el alcance del concepto de "pueblo" en general, y de "pueblo indígena" en lo particular, especialmente en lo que se refiere a la noción ampliamente extendida de "derechos de los pueblos".

En sexto lugar, debe señalarse la importancia que tiene la política del estado en toda cuestión relacionada con la idea de los "derechos indígenas".

Finalmente, deben ser elaborados los conceptos de auto-determinación y autonomía, así como otros semejantes, en relación con los pueblos indígenas en el marco del estado territorial moderno.

Abordaremos uno por uno estos temas en los siguientes párrafos.

I. Derechos humanos y derechos étnicos

El esquema clásico de los derechos humanos, tal como se desprende de la Declaración Universal y de los dos pactos internacionales a nivel mundial, así como de la Declaración Americana y el Pacto de San José en el ámbito americano, se refiere fundamentalmente a los derechos individuales, es decir, a los de la persona humana. El principio básico que subyace a la concepción moderna de los derechos humanos es el de su universalidad, que a su vez significa los principios de igualdad entre todas las personas y de no discriminación por motivo alguno, sobre todo en lo que se refiere a género, raza, lengua, origen nacional y religión. Se advertirá de inmediato que estos principios, que hoy son aceptados casi universalmente -cuando menos a nivel retórico- pueden haber sido revolucionarios cuando fueron enunciados por primera vez. Recuérdese que en fechas tan recientes como los años cincuenta los pueblos colonizados de África, Asia y el Caribe no disfrutaban de los mismos derechos que los ciudadanos de los imperios colonizadores; que en Estados Unidos los derechos civiles de los negros (ahora conocidos como Afro-Americanos) no fueron plenamente conquistados sino hasta los sesentas; que el **apartheid** (negador de derechos humanos) sigue vigente en África del Sur (aunque en proceso de disolución); que la noción misma de "derechos humanos" no es aceptada en algunas teocracias islámicas de la actualidad. Y si bien el holocausto y el genocidio de los gitanos por parte de los nazis merece un capítulo histórico aparte, no han faltado en la posguerra mundial las matanzas, la represión o las expulsiones territoriales de grupos específicos de personas por motivos étnicos, raciales, religiosos o nacionales.

Se admite generalmente que el disfrute de los llamados derechos **civiles y políticos** será tanto mayor cuanto menor sea la intervención del estado en ellos, limitándose el papel de éste a garantizar el pleno ejercicio de aquellos y a mantener un "ambiente" en el cual estos puedan ejercerse libremente. En otras palabras, se exige un estado "pasivo", respetuoso, restringido, reducido y recatado. Con razón se ha dicho que un estado interventor siempre puede representar un peligro para los derechos humanos, y así lo entienden quienes piden para sí mayores derechos frente al estado, sobre todo si ya los disfrutaban ampliamente y si ocupan una posición superior o dominante en la sociedad.

En lo concerniente a los llamados derechos **económicos, sociales y culturales**, la situación se presenta algo distinta. El debate histórico sobre los derechos humanos registra el reconocimiento de que es ilusorio el ejercicio de los derechos civiles y políticos cuando no existen condiciones para el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, es decir, los de la llamada "segunda generación" de derechos humanos. También se advierte que los derechos de la segunda generación no desplazan, sino que complementan a los derechos humanos de la primera generación (los civiles y políticos). Sin embargo, hay quienes niegan a los DESC la calidad de "derechos humanos", sugiriendo en cambio que se trata meramente de objetivos de política social.

A diferencia del primer grupo de derechos, la "segunda generación" de derechos humanos no exige un estado pasivo, sino más bien un estado "activo", responsable, redistribuidor, regulador, que provea los recursos y servicios necesarios para que los derechos económicos, sociales y culturales puedan hacerse efectivos. Con razón se afirma que cuando el Estado abdica de su responsabilidad en este campo se reducen las condiciones para el pleno ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales. Por consiguiente, las políticas de ajuste estructural exigidas por las agencias financieras internacionales a los gobiernos del tercer mundo, que tienen por finalidad reducir el papel del estado en la economía, son consideradas por algunos observadores como violatorias de los derechos humanos. En la medida en que tales políticas afectan especialmente a los sectores más pobres de la sociedad (y contribuyen, de hecho, a incrementar la pobreza y la marginalidad), puede decirse también que son discriminatorias y, por lo tanto, violatorias de los principios de igualdad inscritos en la Carta Internacional de los Derechos Humanos¹.

1 Cf. Héctor Gros Espiell, *Los derechos económicos, sociales y culturales en el sistema interamericano*, San José, Libro Libre, 1986.

Por razones históricas y estructurales ampliamente documentadas, los pueblos indígenas de América han sido tradicionalmente víctimas de los mayores abusos de sus derechos humanos. El estado colonial primero, el estado republicano después (y en su momento, la iglesia, los colonizadores, las empresas multinacionales y demás instituciones de la sociedad dominante) han sido responsables de toda clase de violaciones, desde el genocidio hasta la exclusión política y la discriminación social y económica.

Desde antes de la discusión contemporánea sobre los derechos humanos, la situación de los pueblos indígenas ha sido motivo de preocupación. Sin necesidad de remontarnos a las "luchas por la justicia" en la conquista de América y a la herencia lascasiana, y limitando nuestro análisis al siglo XX, diremos simplemente que las políticas indigenistas gubernamentales han declarado tradicionalmente tener dos objetivos: promover el desarrollo económico y social de los pueblos indígenas, y acelerar su "integración" a la sociedad nacional (es decir, la sociedad dominante definida en sus parámetros culturales por las clases gobernantes del país).

La brecha entre los ideales de la política indigenista y la realidad de los países es grande: los indicadores sociales y económicos demuestran que la situación de los pueblos indígenas de América sigue siendo por lo general catastrófica. Por otra parte, la anhelada "integración" ha significado por lo general la destrucción de las culturas e identidades indígenas a través de políticas asimilacionistas consideradas como etnocidas. Si bien el etnocidio no aparece como violación de los derechos humanos en ningún instrumento jurídico, se le considera generalmente como tal ya que representa a su manera una forma de "genocidio cultural" y que contradice el derecho a la cultura proclamado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 15).

La noción de "derechos étnicos" surge entonces como referente obligado para enunciar los derechos humanos de los grupos étnicos cuya situación es particularmente vulnerable debido precisamente a las desventajas y violaciones que sufren como entidades con características étnicas propias, distintas de los de la sociedad dominante. En el marco de las labores de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU se están elaborando actualmente (1992) sendos instrumentos relativos a los derechos de los pueblos indígenas y a los derechos de las minorías, que pueden ser considerados como un esfuerzo colectivo de la comunidad internacional para enriquecer y consolidar el edificio básico de la protección de los derechos humanos.

En el debate contemporáneo sobre los derechos humanos, se escucha con frecuencia que debido a la universalidad de éstos, todo tratamiento de derechos específicos o de grupos específicos no puede ser considerado como una ampliación del concepto de "derechos humanos", sino simplemente como instancia de aplicación de estos derechos a casos específicos. Por lo tanto, se argumenta, estos derechos no podrán ser considerados como "derechos humanos" en sentido estricto.

En contraste con esta posición podemos afirmar, junto con otros analistas, que en la medida en que todos los seres humanos no son entes abstractos que viven fuera de su tiempo, contexto y espacio, el concepto mismo de "derechos humanos" sólo adquiere significado en un marco contextual específico. Esto quiere decir que:

- 1) efectivamente existe un núcleo de derechos humanos básicos universales (de todas las personas, en todas las circunstancias);
- 2) además de este "núcleo" existe una "periferia" de derechos humanos específicos propios de categorías específicas de la población (niños, mujeres, trabajadores, migrantes, minusválidos, refugiados, minorías étnicas, indígenas, etc.);
- 3) los derechos humanos básicos universales no pueden ser plenamente disfrutados, ejercidos y protegidos en todas las instancias si no se disfrutan, ejercen y protegen simultáneamente los derechos "periféricos" específicos de las categorías en cuestión. En otras palabras, hay circunstancias en las que es ilusorio hablar del núcleo básico de los "derechos humanos universales" (salvo a nivel totalmente abstracto, teórico o filosófico) si no se toma en cuenta la "periferia" de las instancias específicas.

Se advertirá que en el apartado 2) anterior las categorías específicas se refieren a grupos de población que han sido tradicionalmente marginados, discriminados u oprimidos. El planteamiento de los derechos humanos específicos de estos grupos es el resultado de largas luchas históricas y el reconocimiento de que la conceptualización de estos derechos específicos responde a realidades históricas y estructurales de diversa índole. En el apartado mencionado no aparecen específicamente los "derechos de los hombres" o los "derechos de los adultos" precisamente porque estas categorías de población dominante se han identificado siempre con los "derechos humanos" en general y no han tenido necesidad de una conceptualización específica en su favor. Por consiguiente, la construcción conceptual y teórica de los derechos humanos refleja históricamente las asimetrías y desigualdades de la sociedad humana.

Los derechos étnicos (entre ellos los derechos indígenas) se inscriben entonces en el marco de una ampliación y consolidación del núcleo básico de los derechos humanos.

II. El concepto de indigenidad

Si el vocablo "indígena" se refiere a "originario", todos los seres humanos somos indígenas de alguna parte. Sin embargo, en el vocabulario sociológico y político (y cada vez más, en el jurídico también) el término "indígena" es empleado para referirse a sectores de la población que ocupan una posición determinada en la sociedad más amplia como resultado de procesos históricos específicos.

En América Latina (así como en otras partes) el término indígena ha sufrido modificaciones. Concretamente, se ha transformado de un vocablo con connotaciones discriminatorias (utilizado principalmente como estigma por los representantes de las sociedades dominantes) en un término mediante el cual se reconocen distinciones culturales y sociológicas, que además se ha convertido, en muchas ocasiones, en un llamado simbólico a la lucha por la resistencia, la defensa de los derechos humanos y la transformación de la sociedad.

No puede ser negado el origen colonial del uso actual del concepto "indígena". Simplemente son indígenas los descendientes de los pueblos que ocupaban un territorio dado cuando éste fue invadido, conquistado o colonizado por una potencia o una población extranjera². Si este proceso tuvo lugar en fecha relativamente reciente y puede ser documentado históricamente, el uso del concepto no presentaría mayores problemas. Así, por ejemplo la invasión y colonización de América en el siglo XVI marca el punto de partida de la división de la

2 El relator especial de las Naciones Unidas propone la siguiente definición: "Son comunidades, pueblos y naciones indígenas los que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y precoloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos de otros sectores de las sociedades que ahora prevalecen en esos territorios o en partes de ellos. Constituyen ahora sectores no dominantes de la sociedad y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia continuada como pueblo, de acuerdo con sus propios patrones culturales, sus instituciones sociales y sus sistemas legales".

José R. Martínez Cobo, *Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas*, (Volúmen V, conclusiones, propuestas y recomendaciones), Nueva York, Naciones Unidas, 1987, p. 30.

población entre "indígenas" (o naturales o nativos o aborígenes o indios, según la terminología usada) y "europeos" (o indios o criollos o blancos o españoles o ingleses, etc.).

El mismo proceso tuvo lugar en otras partes del mundo: colonizadores ingleses y aborígenes (en Australia) o maoríes (en Nueva Zelanda); colonizadores norteamericanos (y otros) vs. "native-Hawaiians" en Hawaii, o esquimales (inuit) en Alaska. En otros contextos, sin embargo, el empleo del término "indígenas" se hace más complicado.

Durante el periodo de los imperios coloniales en Africa y Asia, la población colonizada en su conjunto fue denominada con frecuencia con el vocablo "nativos" por los colonizadores. A la calidad de "nativo" se le agregaban por lo general las desventajas económicas, políticas y jurídicas especiales de la situación colonial, que operaban en favor del colonizador. Al sobrevenir la descolonización y la independencia política de estos países después de la Segunda Guerra Mundial, los "nativos" dejaron de serlo para transformarse en "nacionales", una metamorfosis tanto política cuanto semántica. Es evidente que esta situación se pudo dar solamente en aquellos territorios en los que el colonizador dejó de ocupar una posición dominante después de la independencia (Africa, Asia). No se aplica en situaciones en que los colonizadores mismos declararon su propia independencia política (América, Australia, Nueva Zelanda, Africa del Sur).

¿Quiere decir esto que el concepto "indígena" es solamente una categoría de la situación colonial, y deja de tener validez en la condición post-colonial? En parte la respuesta tiene que ser afirmativa. Pero no lo es en aquellos casos en que la estructura de dominación al interior de un país independiente puede ser calificada de "colonialismo interno", como en América Latina, América del Norte, Australia y otras regiones.

En diversos países de Asia del Sur, así como en algunos países africanos, coexisten con la sociedad dominante y mayoritaria que se identifica con el estado nacional, también algunos grupos étnicos minoritarios, de largo asentamiento histórico en determinadas regiones, con frecuencia relativamente aislados o marginados, de cultura distinta a la del modelo nacional hegemónico, víctimas a su vez de procesos de explotación y dominación por los representantes económicos y políticos de la sociedad nacional. A estos pueblos se les conoce con frecuencia como poblaciones tribales (categoría impuesta por el colonizador o el estado nacional) y su situación es similar a la de los pueblos indígenas en otras partes del mundo. Conocidos como "adivasis" en la India, tribus

de las montañas en Tailandia y Filipinas, aborígenes en Malasia y en Sri Lanka, estos pueblos han venido identificándose a si mismos como pueblos indígenas. En años recientes han sumado sus esfuerzos por el logro de sus derechos humanos a los de los pueblos indígenas de América (por ejemplo, en su participación cada vez más numerosa en las sesiones que sobre poblaciones indígenas realiza anualmente la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de Minorías de la O.N.U.; así como su integración en organizaciones no gubernamentales a nivel mundial).

Sin embargo, por lo general los gobiernos respectivos no admiten fácilmente el término indígena en lo que a dichos pueblos se refiere, ya que rechazan la construcción conceptual que acompaña el uso de este vocablo (es decir, el de la ocupación originaria del territorio, con sus implicaciones de "derechos originarios", y la caracterización de la soberanía estatal como una forma de colonialismo). La India por ejemplo rechaza que los adivasis de las regiones tribales (concepto introducido por el colonizador británico) sean más "indígenas" que la población hindú de milenaria presencia en estas áreas. Lo mismo acontece en Bangladesh con referencia a las relaciones entre la población bengalí y las comunidades de la región de Chittagong (Chittagong Hill Tracts). En Sri Lanka tanto cingaleses como tamiles se disputan la ocupación originaria de la isla (hace más de dos mil años), pero el Estado reconoce oficialmente la existencia de los vedas aborígenes³.

Tal como se utiliza actualmente, el concepto "indígena" conlleva la idea de ocupante originario de un territorio dado. En este sentido, sin duda, la indigenidad es una categoría ambigua, ya que la ocupación original, en la mayoría de los casos, no puede ser documentada fehacientemente. Nadie puede saber a ciencia cierta quiénes fueron efectivamente los primeros habitantes de un territorio dado. Quienes actualmente se ostentan como "indígenas" pueden haber desplazado a anteriores ocupantes en épocas aún más lejanas. Ello no impide, sin embargo, que el concepto de "indigenidad" se utilice con fines políticos específicos. En EE.UU., durante el siglo XIX, el "Nativism" fue un movimiento político de blancos de origen inglés para oponerse a los inmigrantes de Irlanda y Europa central y meridional. Desde luego, los auténticos "nativos" (indígenas) de América del Norte eran igualmente rechazados por este grupo político. Más recientemente, los malasio

3 Cf. K.N.O. Dharmadasa y S.W.R. de A. Samarasinghe, *The Vanishing Aborigines. Sri Lanka's Veddas in Transition*, New Delhi, Vikas Publishing House (International Centre for Ethnic Studies), 1990.

reclaman su calidad de "hijos del suelo" (bumiputra) para defender derechos o privilegios frente a la población de origen chino en Malasia, pero igualmente mantienen a la escasa población aborígen (tribal) en situación de marginalidad. En Fiji, durante los ochentas, un golpe militar derrocó a un gobierno democráticamente electo en nombre de los supuestos derechos violados de la población nativa de Fiji que se sentía amenazada por el crecimiento demográfico (y creciente presencia política) de la población de origen indio (introducida como trabajadores de la caña por los colonizadores británicos)⁴.

En segundo lugar, el concepto de "indigenidad" sugiere una continuidad histórica entre la población indígena original y la que actualmente se identifica como descendiente directa de aquella. Esta continuidad puede ser genética (por reproducción biológica) y cultural (mantenimiento de formas culturales tales como la lengua y la religión que se derivan directamente del grupo originario). En la mayoría de los casos actuales de "indigenidad", tanto la continuidad genética como la cultural han sufrido cambios. Las mezclas biológicas entre pueblos han sido extensas (mestizaje) y las culturas indígenas en todas partes han sido modificadas profundamente por los diversos procesos de aculturación. ¿Quiénes son los auténticos descendientes del Inca⁵? ¿Quiénes son los portadores de la cultura auténtica del México profundo⁶? ¿Cómo lograr que las poblaciones dispersas en multitud de aldeas y localidades con tradiciones propias y parroquiales se reconozcan en esa "comunidad imaginaria⁷" ahora concebida como "pueblo o nación indígena o india"⁸? La indigenidad, con frecuencia, independientemente de los orígenes y la continuidad biológica y cultural, es el resultado de políticas gubernamentales impuestas desde

4 Michael Howard, Fiji: *Race and Politics in an Island State*, Vancouver, UBC Press, 1991.

5 Alberto Flores Galindo, *Buscando un inca*, Lima, 1988.

6 Guillermo Bonfil, *México profundo, una civilización negada*, México, CIESAS/SEP, 1987.

7 Benedict Anderson, *Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, London, Verso, 1983.

8 Con respecto al quinto centenario, la Alianza Continental Indígena reunida en Quito en julio 1990, declaró: "...los pueblos, nacionalidades y naciones indias estamos dando una respuesta combativa y comprometida para rechazar esta "celebración", basada en nuestra identidad, la que debe conducirnos a una liberación definitiva". *Declaración de Quito*, Comisión por la Defensa de los Derechos Humanos, Quito, 1990.

arriba y desde afuera. También es producto, las más de las veces, de un "discurso construido" por las emergentes élites intelectuales de los propios pueblos indígenas y sus simpatizantes entre otros sectores de la población⁹.

En todo caso, el discurso de la "indigenidad" conduce a la denuncia de injusticias (incluso crímenes) históricas cometidas contra los pueblos indígenas (genocidios, despojos, servidumbre, discriminaciones) y al planteamiento de derechos específicos que se derivan de estas injusticias y de la calidad de indígenas ("primero en tiempo, primero en derecho"; "recuperación de derechos históricos"). El discurso de la indigenidad fundamenta y legitima la demanda de derechos humanos específicos de los pueblos indígenas.

III. Derechos individuales y colectivos

La doctrina clásica afirma que en la medida en que los derechos humanos son individuales, de la persona, las colectividades no pueden ser sujetos de los derechos humanos. Tendrán otros derechos, pero los "derechos humanos" en sentido estricto no son propios de los grupos sociales, cualesquiera que sean sus características. Esta afirmación parece lógica e irrefutable y, sin embargo, deberá ser cuestionada.

En primer lugar es preciso reconocer que ciertos derechos humanos individuales solamente pueden ser ejercidos plenamente en forma colectiva. Así, los derechos políticos (el derecho a la libre asociación) y los económicos (el derecho a pertenecer a un sindicato) no pueden concebirse más que como ejercicio colectivo.

En segundo lugar, siendo la naturaleza del ser humano eminentemente social, las principales actividades alrededor de las cuales se ha construido el debate sobre los derechos humanos se realizan en grupos y colectividades con personalidad propia. En consecuencia, el ejercicio de numerosos derechos humanos solamente puede realizarse en el marco de estas colectividades que para ello deberán ser reconocidas y respetadas como tales por el Estado y la sociedad en su conjunto. Esto hace que cierto tipo de agrupamientos humanos se vuelvan de hecho sujetos de derechos humanos (además de otros derechos). Exactamente qué tipo de agrupamientos, en qué circunstancias, y qué clase de derechos, constituye precisamente el meollo del actual debate sobre la cuestión.

9 Cf. Fernando Mires, *El discurso de la indianidad. La cuestión indígena en América Latina*, San José, Editorial DEI, 1991.

El enfoque liberal e individualista de los derechos humanos rechaza la noción de "derechos colectivos". Para los partidarios de esta corriente, los derechos humanos individuales y universales constituyen una victoria histórica de la libertad individual en contra del estado absolutista y de las limitaciones impuestas al individuo por instituciones y corporaciones pre-modernas que reclaman su lealtad, exigen su sumisión y limitan su capacidad de elección. Así, los derechos humanos se inscriben en la trayectoria histórica del desmoronamiento de las sociedades pre-modernas y el surgimiento de la "sociedad civil" moderna. En esta, no debe existir ninguna mediación institucional o grupal entre el individuo libre y soberano y el Estado que, a su vez, es emanación de la libre voluntad de todos los ciudadanos. En sus desarrollos más recientes la doctrina liberal sostiene que la culminación de los derechos individuales se encuentra en el funcionamiento de la democracia política y del mercado libre y la empresa privada.

No es este el lugar para emprender una crítica detallada de la doctrina liberal de los derechos individuales. Su temprana identificación con los intereses de clase de la burguesía emergente en los albores del capitalismo occidental condujo precisamente a la elaboración de los derechos económicos, sociales y culturales como complemento indispensable de los derechos civiles y políticos. Por otra parte, la historia de los últimos cien años ha demostrado, a veces en forma dramática, que el goce de los derechos individuales resulta ilusorio o cuando menos problemático en sociedades altamente estratificadas, con grandes desigualdades socio-económicas y regionales, y con fuertes divisiones étnicas (culturales, lingüísticas, religiosas y/o raciales). Es precisamente en este tipo de sociedades que se ha venido planteando la necesidad de reconocer los derechos grupales, colectivos como mecanismo indispensable para la protección de los derechos individuales.

Existen situaciones en que los derechos individuales no pueden ser realizados plenamente si no se reconocen los derechos colectivos; o dicho de otra manera, en que el pleno ejercicio de los derechos individuales pasa necesariamente por el reconocimiento de los derechos colectivos. Así lo entendieron de hecho los redactores de los dos pactos internacionales de derechos humanos ya que el artículo primero de ambos pactos es idéntico y reza así:

"Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación..."

Al plantearlo de esta manera, se reconoce que todos los demás derechos enunciados en estos instrumentos internacionales están sujetos a, y se derivan de, un derecho colectivo primordial: el de los pueblos a la

libre determinación. Ciertamente que este planteamiento debe ser entendido en el marco de las luchas por la descolonización de los años de la posguerra (los pactos fueron aprobados por la Asamblea General de la ONU en 1966), es decir, que debe ser contextualizado. La comunidad internacional reconoció con ello que los derechos individuales de las personas podían difícilmente ser ejercidos si los pueblos se encontraban colectivamente sojuzgados (por los regímenes coloniales).

La situación de las diversas minorías étnicas y de los pueblos indígenas en el marco de los estados nacionales o multinacionales representa otra instancia en que el pleno ejercicio de los derechos individuales pasa por los derechos colectivos. La "igualdad de derechos" de los individuos no es más que una ilusión si esta igualdad es negada por diversas circunstancias a las colectividades a las que estos individuos pertenecen. Y, por el contrario, la igualdad de derechos de las colectividades étnicas resulta entonces condición necesaria (pero tal vez no suficiente) para el ejercicio de las libertades y derechos individuales.

De la discusión anterior podemos derivar una conclusión provisional y normativa: **los derechos grupales o colectivos deberán ser considerados como derechos humanos en la medida en que su reconocimiento y ejercicio promueve a su vez los derechos individuales de sus miembros.** Por ejemplo: el derecho de los miembros de una minoría étnica a usar su propia lengua vernácula se basa en el derecho de una comunidad lingüística a mantener su lengua en el marco del estado nacional (como vehículo de comunicación, creación literaria, educación, etc.).

Pero existen también instancias en que los derechos de una comunidad a la preservación de sus costumbres y tradiciones pueden de hecho significar la disminución o violación de los derechos individuales de algunos de sus miembros. Pienso específicamente en el caso de la mutilación sexual de las niñas en algunas sociedades africanas¹⁰. De allí se deriva un corolario a la conclusión anterior: **no deberán ser considerados como derechos humanos aquellos derechos colectivos que violan o disminuyen los derechos individuales de sus miembros.**

La comunidad internacional ha reconocido que existen hoy en día otros derechos colectivos, que pueden ser considerados como derechos de la humanidad en su conjunto, sin los cuales el ejercicio de los derechos individuales no pasará de representar más que un buen deseo

10 Cf. Efua Dorkenoo y Scilla Elworthy, *Female Genital Mutilation: Proposals for Change*, London, Minority Rights Group, 1992.

escrito sobre papel. Un ejemplo claro de esta "tercera generación" de los derechos humanos, también llamados "derechos de solidaridad", es el derecho al medio ambiente, proclamado asimismo por la Asamblea General de la ONU. Como pudo demostrar la magna reunión "Cumbre de la Tierra" en Rio de Janeiro, en junio de 1992, si la humanidad no cuida y conserva el medio ambiente cometerá suicidio colectivo y planetario. De allí que el derecho al medio ambiente es simultáneamente un derecho colectivo y un derecho individual. Como derecho individual sólo puede ser protegido colectivamente, de allí que deberá también ser considerado como un derecho humano colectivo.

Todo el aparato conceptual de los derechos humanos descansa sobre un imperativo moral: el valor intrínseco de la vida, la libertad y la dignidad del ser humano. En el logro de este imperativo tendrán que complementarse tanto los derechos individuales como los colectivos.

IV. Minorías étnicas y pueblos indígenas

La problemática de las minorías ha preocupado desde hace mucho a la comunidad internacional, aunque las Naciones Unidas se han ocupado bastante menos de esta cuestión que la Sociedad de Naciones anteriormente. Con los cambios recientes en Europa oriental la cuestión de las minorías nacionales y el estado nacional vuelve a surgir con violencia desmedida. Con su acostumbrado ritmo pausado, la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, después de muchos años de discusiones, aprobó en su 48a sesión en 1992 una Declaración de derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales, étnicas, religiosas y lingüísticas, que deberá ser adoptada por la Asamblea General. Esta Declaración (que aún no constituye un instrumento jurídico internacional) se deriva del Artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, único apartado en el que se habla de los derechos de las personas pertenecientes a las minorías étnicas.

Tal como se ha señalado en otras partes, este artículo es de alcances limitados¹¹, pero constituye una base válida para el desarrollo de un aparato de protección de los derechos de las minorías. Se advierte que ni el Artículo 27 ni la Propuesta de Declaración reconocen derechos a la colectividad, sino solamente a las "personas que pertenecen...". Este lenguaje refleja la disputa conceptual a la que se hizo referencia en el apartado anterior.

11 Rodolfo Stavenhagen, *The Ethnic Question. Conflicts, Development and Human Rights*, Tokyo, United Nations University Press, 1990, pp. 60-65.

De mayor alcance para la cuestión de los derechos indígenas es la concepción implícita en los documentos mencionados de que existen "minorías" que requieren "protección" (se supone que del Estado o de la comunidad internacional). La noción de minoría puede ser tomada en su sentido numérico, como una población cuyo número es "menor que la mayoría". Puesto que vivimos en una época en que las "mayorías" mandan (fundamento mismo de la democracia), la identificación de tal o cual grupo étnico como "minoría" lo coloca, por supuesto, en situación de desventaja permanente frente a la "mayoría", sobre todo si la mayoría controla el aparato del estado.

La noción de minoría puede también ser tomada en sentido sociológico, de grupo marginado, discriminado, excluido o desventajado, independientemente de su peso demográfico. (No me refiero aquí a "minorías dominantes" o privilegiadas, que no necesitan por lo general de instrumentos especiales de protección jurídica). Como tal, la minoría requiere de la protección o de la tutela del Estado, ya sea temporalmente mientras alcanza la igualdad completa con la mayoría, ya sea de manera permanente si persisten las características que la distinguen de la mayoría. Históricamente, los grupos dominantes han considerado con frecuencia a las minorías como "cuerpos extraños" en el seno de la nación. Esta visión etnocrática ha conducido a genocidios, etnocidios, asimilaciones forzadas, expulsiones, reubicaciones, colonización dirigida, y otras numerosas medidas violatorias de los derechos humanos de las minorías víctimas de tales políticas.

Numerosos estados incluyen en sus legislaciones nacionales medidas de protección a las minorías. Sin embargo, ello es considerado como insuficiente por las organizaciones no gubernamentales que representan a estos grupos, lo cual las ha llevado a plantear sus demandas ante los organismos internacionales, tales como la ONU, la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación Europeas, y otras.

El concepto de "minoría" remite directamente a la unidad territorial y administrativa del Estado y a las políticas estatales. Algunas minorías nacionales, enclavadas en el territorio de otra nación, son de hecho el resultado de procesos históricos y la arbitrariedad de ciertos trazos fronterizos. Los actuales acontecimientos (1992) en la antigua Yugoslavia reflejan dramáticamente estas realidades. Otras minorías (raciales, lingüísticas, religiosas) pueden encontrarse dispersas en el territorio nacional, y la protección de sus derechos humanos no puede reducirse a arreglos territoriales, sino que requiere de otros mecanismos (electorales, institucionales, culturales).

Algunos estudiosos consideran que los derechos de los pueblos indígenas deberán ser considerados en el marco de los derechos de las minorías. Se piensa que las medidas nacionales e internacionales de protección a las minorías serían adecuadas para garantizar los derechos humanos de los pueblos indígenas. Las organizaciones de los pueblos indígenas, sin embargo, sostienen una tesis diferente, en el sentido que su situación no es comparable a la de las minorías. En primer lugar, insisten en que como "pueblos o naciones originarias" son acreedores de derechos históricos que no necesariamente comparten con otras minorías (por ejemplo, grupos étnicos inmigrantes).

En segundo lugar, señalan que fueron víctimas de invasiones, conquistas y despojos en tiempos históricos por lo que reclaman restitución de derechos perdidos (y con frecuencia, de soberanías negadas) y no protección de derechos concedidos (distinción semántica pero políticamente significativa). En tercer lugar, saben que sus antepasados fueron naciones soberanas, sojuzgadas contra su voluntad e incorporadas a unidades políticas (estados, imperios) extrañas. Numerosos pueblos indígenas firmaron o fueron obligados a firmar en algún momento tratados con los invasores mediante los cuales perdieron su soberanía. Tal es el caso de los indios norteamericanos, los hawaianos, los mapuches y muchos otros. Estos tratados fueron posteriormente violados y/o abrogados unilateralmente por los gobiernos respectivos. Por ejemplo, en el siglo XIX el Congreso de los Estados Unidos declaró nulos los tratados otrora firmados por el gobierno norteamericano con los indios y los transformó así de naciones soberanas (ya muy maltrechas por cierto a raíz de las guerras de exterminio de las que fueron víctimas) en minorías mutiladas y tuteladas, con derechos restringidos. Lo mismo sucedió en numerosos otros países. La ONU ha emprendido un estudio sobre el estado actual de los tratados indígenas a la luz del derecho internacional. Finalmente, se considera que las poblaciones indígenas deben ser reconocidas como "pueblos" de acuerdo con la terminología de los pactos internacionales de derechos humanos (artículo 1o) y no como "minorías" según el artículo 27 del PIDCP.

Estas posturas diferentes se han hecho presentes en los debates en torno a la adopción del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (1989), así como en los trabajos de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías de la ONU, especialmente en la preparación de la Declaración sobre derechos de los

pueblos indígenas, que deberá ser adoptada por la Asamblea General de la ONU en 1993¹².

V. El derecho de los pueblos y los pueblos indígenas

El Artículo primero de los dos pactos internacionales es contundente: "Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación..." El sistema internacional de derechos humanos está basado en dos pilares fundamentales: los derechos individuales y los derechos de los pueblos. Sin embargo, por razones expuestas anteriormente, el concepto de "derechos de los pueblos" ha recibido menos atención que el de los derechos humanos individuales. Es común confundir la noción de "pueblo" simplemente con la de "nación" (¿no se habla de las "Naciones Unidas"? y ésta a su vez con el Estado. (En la ONU tienen su lugar los estados). Los estados son muy celosos en reclamar para sí toda clase de derechos (soberanía, igualdad, no intervención, integridad territorial).

El concepto de "pueblo" como distinto a los estados constituidos surge en el marco de las luchas por la descolonización y la liberación nacional. La práctica internacional concede el derecho de libre determinación a los pueblos de los territorios colonizados pero no a las minorías. Los pueblos indígenas tienen buenos argumentos para demostrar que son o han sido pueblos colonizados. Por ello reclaman ser considerados como "pueblos" para poder disfrutar del derecho de libre determinación.

Es evidente que este planteamiento puede ser rechazado por los estados, quienes advierten aquí un peligro potencial para su propia soberanía y su integridad territorial. Por otra parte, la población mundial está constituida por millares de pueblos y solamente por un puñado de estados soberanos. ¿Cuál es entonces el valor jurídico y sociológico del concepto de "pueblo"? ¿Qué criterios se utilizan para determinar cuáles pueblos tendrán derecho de libre determinación y cuáles no? ¿Quiénes y en qué circunstancias deciden sobre estas cuestiones? La ley la hacen los estados, pero los principios fundamentales que sostienen a las leyes los elaboran los pueblos a través de sus luchas y anhelos.

12 Ver Rodolfo Stavenhagen, "Los derechos indígenas: nuevo enfoque del sistema internacional", en *Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos. Antología básica*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1990.

La rapidez con la que se han desintegrado en los últimos años algunos estados que otrora parecían sólidos e inmutables, y la emergencia de pueblos con sus propias demandas revelan que estamos aquí frente a un campo de arenas movedizas en el que la última palabra no se ha escrito. El concepto de "pueblos sin estado" y "pueblos no representados" se ha venido introduciendo en los debates sobre el derecho de los pueblos, el derecho de libre determinación, la protección de minorías, y los derechos de los pueblos indígenas.

Si el concepto de "pueblo" como sujeto de derecho internacional ha de ser algo más que un simple eufemismo de la población incorporada a un "estado" ya existente, entonces es necesario desarrollar criterios sociológicos, culturales y políticos válidos para definir, caracterizar y distinguir a los pueblos unos de otros. También es preciso construir los mecanismos que permitan llegar a acuerdos negociados o consensuales sobre los derechos de estos pueblos, sin caer en la violencia destructiva que caracteriza a tantos conflictos étnicos en la actualidad.

Fundamentalmente hay dos maneras de utilizar el concepto de "pueblo". En su primera acepción se refiere al conjunto de ciudadanos que conforman un país: como cuando se habla de la "soberanía del pueblo", "un gobierno emanado de la voluntad del pueblo", etc. Usado de esta manera, el derecho de libre determinación de un pueblo se ejerce a través de la democracia política o, en casos excepcionales, mediante las luchas por la liberación nacional o la transformación revolucionaria del Estado.

La segunda acepción se refiere al conjunto de rasgos que caracterizan a un conglomerado humano en términos territoriales, históricos, culturales, étnicos y le dan un sentido de identidad que puede expresarse a través de ideologías nacionalistas o étnicas. Esta identidad no es permanente ni fija: puede surgir, modificarse y desaparecer según las circunstancias. En esta segunda acepción el término "pueblo" es semejante al de "nación", con la sola diferencia que "nación" es utilizado generalmente en relación con la ideología y la política del "nacionalismo" que la vincula con la constitución de un Estado, mientras que el término pueblo puede ser utilizado sin referencia necesaria al control del poder del Estado. Desde luego, el uso de uno u otro término responde a convenciones de uso y no es intrínseco al fenómeno social e histórico al que se refiere.

Existen válidas y sólidas razones para que los pueblos indígenas de América y de otras partes sean considerados como "pueblos" sujetos de derechos humanos y jurídicos, en el sentido que la ONU ha manejado este término. Algunos dirían incluso que se justifica el uso del término

"naciones". Así, los indios norteamericanos se refieren a sí mismos como "naciones", en parte porque así fueron denominados por el gobierno norteamericano en épocas anteriores. En cambio, en sus encuentros y conferencias recientes, los indígenas latinoamericanos han insistido en el uso del término "pueblos".

Los pueblos indígenas de América estuvieron presentes en el nacimiento del derecho internacional moderno. Francisco de Vitoria, Bartolomé de las Casas y otros sentaron las bases del derecho internacional precisamente mediante sus argumentos acerca de la posición de los "naturales" de América frente a la expansión del imperio español. Con el establecimiento del sistema interestatal moderno, los pueblos indígenas dejaron de ser actores independientes del escenario mundial. Ahora se plantea si podrán llegar a ser nuevamente sujetos de derecho internacional, como consecuencia de los instrumentos jurídicos que actualmente se encuentran en elaboración.

VI. Las políticas nacionales y los derechos indígenas

Durante décadas en la mayoría de los países latinoamericanos se alimentaba la ficción jurídica formal que todos los ciudadanos eran iguales y que por lo tanto no se justificaba una política especial con respecto a las poblaciones indígenas. En algunos países existían regímenes especiales para los indios (Brasil, Colombia...) que de hecho los colocaban en situación de tutelados, prácticamente en "minoría de edad". A partir de los años cuarenta se fue perfilando una política indigenista continental, que ha sido calificada de asimilacionista y paternalista cuando no francamente de etnocida. Las políticas indigenistas de los estados latinoamericanos tenían por objetivo promover el desarrollo socio-económico de las comunidades indígenas e "integrarlas" a la nación. Los indígenas tenían (o debían tener) los mismos derechos que los demás ciudadanos, y si no los tenían ello se debía a fallas en los mecanismos de implementación y protección de los derechos humanos y no en la concepción de los mismos.

En años recientes, esta postura liberal ha cambiado como resultado de las presiones y movilizaciones de los pueblos indígenas. Varios estados adoptaron nuevos textos constitucionales o legislativos en los que por primera vez se hace referencia a los derechos indígenas y se

reconoce a los pueblos indígenas como tales¹³. En Brasil, por ejemplo, el capítulo ocho de la constitución política adoptada en 1988 se refiere a los pueblos indígenas; en Nicaragua después del conflicto entre indios miskitos y sandinistas durante los ochenta, se estableció la autonomía de las comunidades de la Costa Atlántica; en México fue modificado el artículo cuarto de la Constitución Política, en 1991, para incluir un apartado sobre derechos indígenas.

Además de reiterar los derechos individuales, los nuevos textos legislativos reconocen algunos derechos colectivos, como son el lenguaje, la cultura, el derecho consuetudinario o la costumbre jurídica¹⁴ y, en algunos casos, el derecho al territorio propio. Para los pueblos indígenas, estos son apenas los primeros espacios que se abren en el camino del pleno reconocimiento de sus derechos colectivos. Queda mucho (y en algunos países todo) por hacer. Los principios constitucionales deben desdoblarse en nuevas legislaciones. Estas a su vez, deben contener normas jurisdiccionales, mecanismos apropiados, y crear instituciones funcionales y efectivas.

En este proceso de cambio, es necesario también considerar la transformación del estado tradicional latinoamericano. El estado unitario y centralista no ha podido dar las garantías necesarias a los derechos de los pueblos indígenas; por el contrario, ha sido generalmente su primer violador. El estado pluriétnico en gestación debe ser, por supuesto, civil y democrático, pero también pluricultural y pluralista en lo político. El federalismo, en donde existe o donde se crea conveniente que exista, puede ser no sólo territorial sino también étnico. De no ser así, resultaría ilusorio hablar de derechos colectivos de los pueblos indígenas. Estas metas, que han sido planteadas con frecuencia por las organizaciones y movimientos indígenas deberán ser elaboradas de común acuerdo entre estas y los representantes de las demás fuerzas de la sociedad civil.

13 Ver Rodolfo Stavenhagen, *Derecho indígena y derechos humanos en América Latina*, México, El Colegio de México y Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1988.

14 Ver Rodolfo Stavenhagen y Diego Iturralde (comps.), *Entre la ley y la costumbre. El derecho consuetudinario indígena en América Latina*, México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos y Instituto Indigenista Interamericano, 1990.

VII. Hacia la autodeterminación indígena

La autodeterminación de los pueblos indígenas se inscribe en el derecho humano fundamental de la libre determinación de todos los pueblos. Pero no existe aún claridad ni consenso al respecto¹⁵. En su sentido restringido, la autodeterminación es considerada con frecuencia como la secesión política por parte de un pueblo con respecto a un estado constituido, que de esta manera "ejerce su derecho a la libre determinación". En los últimos años esto ha sucedido en las repúblicas que anteriormente formaban la Unión Soviética, y de manera similar en Yugoslavia (aunque aquí la anterior Federación simplemente se desintegró sin acto declarado de "secesión").

Pero la autodeterminación externa no significa necesariamente independencia política; puede significar la negociación en igualdad de circunstancias entre un pueblo y el estado al que se encuentra vinculado. El resultado puede ser una nueva forma de convivencia política en el marco de una unidad política diferente. Como ejemplo actual podría citarse el caso de Quebec. Entre los pueblos indígenas de América, el caso que más se acerca a esta posibilidad es la Comarca Kuna San Blas de Panamá.

La autodeterminación también puede ser "interna", es decir, referirse a la forma de organización política y económica interna de un pueblo, sin que necesariamente sean afectadas las relaciones externas ya establecidas. El gobierno norteamericano utiliza el término de autodeterminación para referirse al manejo económico interno de las reservas indígenas. Pero en este caso se trata de un equívoco, ya que las tribus indígenas en este país han sido reducidas a la dependencia total frente al gobierno federal y no tienen ningún poder real para ejercer la libre determinación en el sentido de un derecho humano.

En el ámbito internacional, se considera que la libre determinación se ejerce una sola y única vez, para siempre. Así, hace pocos años Namibia accedió a la independencia política mediante un acto de libre determinación, bajo supervisión de la ONU. Pero en el sentido que aquí se quiere dar al término, la libre determinación puede ser vista como un proceso y como una red compleja de relaciones entre un pueblo y el estado en el cual éste se encuentra insertado. De esta manera, el derecho de la libre determinación de los pueblos indígenas puede comenzar con una renegociación política de sus relaciones con el estado nacional, y

15 Cf. José A. Obieta Chalbaud, *El derecho humano de la autodeterminación de los pueblos*, Madrid, Tecnos, 1985.

terminar con un nuevo pacto democrático en el cual quedan definidas, por común acuerdo, las interrelaciones mutuas.

Más que de secesión o independencia política, se habla hoy en día de diversas formas de autonomía política, territorial y económica. A este respecto son dignas de estudiarse las experiencias recientes de Nicaragua así como las de Brasil (en donde el pueblo yanomami recibió confirmación de sus derechos sobre su territorio tradicional, después de muchos años de lucha).

Autonomía, autogobierno, autodeterminación constituyen términos relativos que actualmente son considerados como esenciales para el pleno desarrollo de los derechos humanos de los pueblos indígenas. Seguramente en los años que vienen serán definidas las maneras de su uso y ejercicio en beneficio de los indígenas de América.