

**Luis Rodríguez-Piñero
Royo**

Investigador del Programa
de derechos y políticas
indígenas (Indigenous Law
and Policy Program), James
E. Rogers College of Law,
University of Arizona.
rodriguez-piñero@law.arizona.edu

La OIT y los pueblos indígenas en el derecho internacional

Del colonialismo al multiculturalismo

TODA DISCUSIÓN contemporánea sobre los derechos de los pueblos indígenas en el derecho internacional –y, en el caso de América Latina, también en el derecho interno– pasa por una referencia obligada al papel a la Organización Internacional del Trabajo (OIT).¹ Creada en 1919, en las postrimerías de la primera guerra mundial, la organización ha adoptado las únicas normas convencionales existentes en materia de pueblos indígenas, el Convenio 107 de 1957 y el Convenio 169 de 1989.² Estas dos normas reflejan dos extremos del tratamiento de estos indígenas por el derecho internacional moderno: un horizonte de animación primero, típicamente postcolonial, y un reconocimiento de derechos, después.

¿Por qué una organización como la OIT, normalmente preocupada por la regulación de las condiciones de trabajo y la política social, acabó adoptando normas internacionales en derechos indígenas? ¿Por qué la OIT? La pregunta es obvia, y es a menudo soslayada. La OIT forma ya parte del “sentido común” del régimen internacional contemporáneo de los derechos indígenas. Pero una búsqueda en los orígenes históricos de la actividad de la organización en asuntos indígenas puede ayudar a una mejor comprensión de lo que el derecho internacional actual entiende por “derechos indígenas”, de la misma categoría de “pueblos indígenas”.

Este artículo tiene como objetivo presentar la discusión contemporánea sobre los derechos indígenas en el derecho internacional a partir de la labor histórica de la OIT, que ofrece un testimonio excepcional –quizá el único– de la articulación del régimen internacional contemporáneo relativo a los pueblos indígenas. El artículo comienza con una discusión de los orígenes coloniales de este régimen, y de una derivación específica del derecho internacional del colonialismo, el “Código Colonial” de la OIT. Un segundo capítulo de la evolución de la política de la organización en relación con los pueblos indígenas pasa por la estrecha relación entre la OIT y el indigenismo latinoamericano, del que el Convenio 107 –que marca la emergencia del paradigma integracionista en el derecho internacional– puede considerarse una derivación natural. Tras analizar los cambios en el sistema internacional que condujeron a la aparición del régimen internacional de derechos indígenas, el artículo concluye con una consideración del Convenio 169 y de su papel informador del reconocimiento contemporáneo de los derechos indígenas en el derecho internacional.

“INDÍGENA”: UNA CATEGORÍA COLONIAL

En estos términos estrictamente jurídico-internacionales, las primeras trazas de un tratamiento específico en relación con los pueblos indígenas puede remontarse en el tiempo hasta el momento en que surge la propia idea de derecho internacional, a finales del siglo XVIII y principios del XIX, de la mano de la escuela positivista internacional. Son, por supuesto, muchas las instancias en que los pueblos indígenas aparecen en la reflexión “internacional” en fases

anteriores, y las reflexiones sobre las normas que debieron regular el contacto de los conquistadores europeos con los pueblos a los que sometieron al yugo colonial tendrán una influencia innegable en las elaboraciones posteriores.³

La escuela positivista desarrolló una primera versión del derecho internacional basada en nociones eurocéntricas de “civilización”, que propugnó una rígida división de la humanidad en pueblos “civilizados”, “bárbaros” y “salvajes” —entre los pueblos europeos o de descendencia europea y los pueblos “indígenas” sometidos histórica o contemporáneamente al dominio colonial de aquéllos—.⁴ Como ha señalado Anthony Anghie, el desarrollo de la noción contemporánea de soberanía puede leerse como el resultado de un esfuerzo por resolver las contradicciones derivadas del encuentro colonial y de la consecuente necesidad de construir un orden jurídico entre los Estados de matriz europea integrantes de una pretendida “familia de naciones civilizadas”.⁵ Dentro de estas coordenadas, la doctrina positivista articuló una “dinámica de diferencia” que condujo a la exclusión de los pueblos no europeos de los atributos de la soberanía internacional, santificando así la adquisición histórica —y entonces todavía en plena vigencia— de territorios no europeos por medios coloniales. Excluidos del centro del derecho internacional, los pueblos no europeos, comprendidos muchos de los pueblos que ahora se consideran “indígenas”, fueron relegados a las periferias del sistema.⁶

Uno de estos espacios periféricos fue la denominada doctrina de la tutela, que propugnó que el dominio colonial era un “deber sagrado” de la “familia de naciones civilizadas” sobre aquellos pueblos menos “civilizados” tiene una larga ascendencia en la historia del colonialismo de matriz europea.⁷ La doctrina de la tutela comenzó a cristalizar en la forma de un discurso jurídico más o menos definido a raíz de la intensificación del imperialismo europeo en la última mitad del siglo XIX, vinculada en general a los esfuerzos de la comunidad internacional por dotarse de una serie de reglas jurídicas que precisaran las condiciones de su penetración colonial en África y Asia sin poner en riesgo el frágil equilibrio de poder europeo.⁸ Asociada a una plétora de argumentos de carácter religioso y moral, la formulación jurídica de la tutela compartía con la doctrina positivista de la soberanía las mismas asunciones eurocéntricas y homoculturales, al tiempo que sirvió para apuntalar la negativa de las potencias coloniales al reconocimiento pleno en el marco del incipiente derecho internacional. Es en relación con nociones de tutela que las primeras referencias a los “derechos de los nativos (*natives*)” o los “derechos de los aborígenes (*aborigines*)” comenzaron a hacer su aparición en el discurso del derecho internacional de finales del siglo XIX.

Mientras tanto, filtrándose por medio de las ideas de derecho natural todavía vigentes en el imaginario de la comunidad internacional, la doctrina de tutela sirvió también de guía normativa para el comportamiento de los Estados postcoloniales frente a los pueblos indígenas que sobrevivieron dentro de sus fronteras.⁹ Esta tendencia puede trazarse fácilmente en América Latina y en otros lugares donde Estados postcoloniales de matriz europea sucedieron a los antiguos imperios coloniales, aplicando políticas de construcción nacional (*nation-making*) que culminaron la subordinación de las poblaciones anteriores a la colonización.¹⁰

La doctrina internacional de la tutela cristalizó en el periodo de entreguerras a raíz de su inserción en el Pacto de la Sociedad de Naciones de 1919, una reliquia de un periodo histórico caracterizado más por el apogeo del colonialismo que por su capitulación.¹¹ Aparte de una famosa referencia al “deber sagrado de la civilización” respecto de los pueblos sujetos al sistema de mandatos,¹² la tutela se consagró en el artículo 23 del Pacto, que recogió el compromiso de los estados miembros a “garantizar el justo tratamiento de las poblaciones indígenas [*native inhabitants; populations indigènes*] de los territorios bajo su control”.¹³ Su formulación amplia, no limitada necesariamente a los territorios sometidos a mandato o a cualquier otro tipo de dominio colonial, sugiere que la doctrina internacional de la tutela se aplicaba a todos los grupos colocados bajo el dominio formal de un Estado europeo o de descendencia europea, incluyendo por tanto a los pueblos indoamericanos. La práctica posterior de la Sociedad de Naciones confirma que la cláusula del artículo 23 se esgrimió también para fiscalizar el tratamiento de “pueblos indígenas” en países independientes.¹⁴

A efectos del derecho internacional de principios del siglo xx, un derecho todavía firmemente enraizado en nociones de jerarquías de cultura y raza, el dato relevante era la carencia de “civilización”, y no la fórmula jurídica específica de dominio sobre los pueblos indígenas. Aunque disciplinado por la doctrina de la tutela, el colonialismo, el hecho colonial en sí no se cuestionaba. En un contexto histórico en que la idea de comunidad internacional estaba construida todavía en torno de los intereses coloniales de las potencias europeas, la tutela se concebía como un deber fundamentalmente moral, emanado más de un sentimiento de *noblesse/civilisation oblige* de parte de las democracias liberales occidentales que de un deber estrictamente jurídico. Mientras tanto, la positivización de la doctrina de la tutela era concomitante a la exclusión definitiva de los pueblos de cultura no europea del centro del derecho internacional.

LA OIT Y EL “CÓDIGO COLONIAL”

Este estado de cosas cambiaría radicalmente en el periodo de entreguerras, y, sobre todo, a raíz del fin de la segunda guerra mundial, con la progresiva pero imparable erosión de las bases morales sobre las que se apoyaba la norma internacional del colonialismo y, en especial, de la división jerárquica de la humanidad promovida por el derecho internacional. Uno de los *loci* de la internacionalización de la cuestión colonial antes de 1945 es, como se sabe, el sistema de mandatos de la Sociedad de Naciones, el primer sistema formalizado de control internacional de la cuestión colonial. Normalmente más relegado por la historiografía, otro de los ámbitos fundamentales del disciplinamiento internacional del colonialismo fue la Organización Internacional del Trabajo, cuya intervención en el ámbito del denominado “trabajo indígena” en el periodo de entreguerras sentará las bases para la construcción de la categoría de “indígena” en el derecho internacional contemporáneo.

Incorporada, al igual que la Sociedad de Naciones, por el Tratado de Paz de Versalles de 1919, la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) definió de forma amplia los fines de la organización como la búsqueda de la “justicia social”.¹⁵ Aunque muy lejos de condenar el colonialismo como práctica contraria a estos fines, el propio texto constitucional incluía una referencia a la condición colonial en su artículo 35, que regulaba la aplicación de los convenios internacionales a las “colonias, protectorados y posesiones que no gozan de autogobierno pleno”, dependiendo de las “circunstancias locales”.¹⁶

La cláusula colonial en la Constitución de la OIT sirvió para que la organización, motivada por el “laborismo humanista” de su primera generación de burócratas,¹⁷ articulara la noción de una competencia implícita en el ámbito del denominado “trabajo indígena” (*travail indigène; native labour*).¹⁸ En consonancia con las premisas civilizatorias todavía vigentes en el derecho internacional de la Sociedad de Naciones, la noción de “trabajo indígena” se refería genérica –y ambiguamente– al deber de protección de la “familia de naciones civilizadas” respecto de las condiciones de vida y de trabajo de las poblaciones denominadas “indígenas” por ocupar los lugares más bajos de la escala de “civilización” eurocéntrica. De perfiles más culturalistas que estrictamente jurídicos, la categoría de “indígena” se utilizaba como un sinónimo de otros términos

...la positivización de la doctrina de la tutela era concomitante a la exclusión definitiva de los pueblos de cultura no europea del centro del derecho internacional

que, indistintamente, habían sido utilizados en otras fases del imperialismo europeo para designar a los pueblos no europeos que entraron bajo la órbita del dominio colonial occidental, los pueblos “salvajes”, “primitivos”. La OIT no se desviaba en este sentido de la doctrina de la formulación decimonónica de la doctrina de la tutela y de su porosidad a través de las fronteras estatales, que no excluía necesariamente aquellas poblaciones “indígenas” que vivían dentro de las fronteras de Estados independientes de raíz postcolonial.

El producto de esta vertiente específica de la doctrina de la tutela fue el ambicioso proyecto de redacción de un conjunto de normas internacionales destinadas a regular la explotación de los trabajadores y trabajadoras pertenecientes a las “poblaciones indígenas” sometidas a su control político, nacional en áreas tales como el trabajo o el reclutamiento forzoso, la imposición de sanciones penales por incumplimiento de contratos de trabajo, y otros: un auténtico “código colonial” construido paralelamente al Código Internacional del Trabajo.¹⁹ Uno de los instrumentos claves para la política colonial de la OIT fue la elaboración de estudios especializados en materias relacionadas con el “trabajo indígena”, actividades que desembocarían en la decisión de establecer un Comité de Expertos en Trabajo Indígena (*Native Labour*) en 1926.²⁰ El primer instrumento del Código Colonial fue el Convenio sobre Trabajo Forzoso de 1930, uno de los textos canónicos de la organización.²¹ El Convenio se consideró que tenía que ver “primariamente con las condiciones de trabajo indígenas”,²² y las primeras actividades de investigación de la Oficina Internacional del Trabajo sobre esta materia muestran un interés en las condiciones de vida de los “trabajadores indígenas” en territorios no coloniales, incluyendo países latinoamericanos.²³

La ambigüedad en torno del uso del término “indígena” —una ambigüedad derivada de las premisas civilizatorias propias del derecho internacional positivista del siglo XIX— comenzó a despejarse en la medida en que se incrementó la presión internacional sobre las prácticas del colonialismo. Una consecuencia lógica de la adopción de los primeros instrumentos internacionales en materia de “trabajo indígena” —instrumentos que fueron dotando de un contenido jurídico cada vez mayor a la doctrina de la tutela— fue que el estatuto jurídico de los territorios donde se encontraban los “trabajadores indígenas” comenzara a cobrar una importancia fundamental, abriendo —o cerrando— las puertas del escrutinio internacional sobre las prácticas estatales. Escudados por la progresiva caída en desgracia de la norma internacional de colonialismo, los países postcoloniales tuvieron éxito en su empeño por excluir el control internacional de sus políticas internas en relación con los pueblos indígenas dentro de sus fronteras estatales. La primera definición jurídica de “trabajador indígena” (*indigenous worker; travailleur indigène*) recogida en un convenio internacional de la OIT de 1936 refleja esta dinámica, estableciendo como ámbito de aplicación del Código Colonial a los trabajadores sujetos a un régimen de colonialismo formal, excluyendo así a los grupos “indígenas” dentro de las fronteras de los estados postcoloniales.²⁴

La intensificación del disciplinamiento internacional del colonialismo y sus prácticas condujo así a una cisura interna en la doctrina de la tutela, produciéndose una diferenciación entre los pueblos que ahora consideramos “indígenas” —excluidos de todo escrutinio internacional, más allá de las obligaciones morales derivadas de la tutela— y las poblaciones sometidas a colonialismo de carácter formal. Esta cisura se consolidará definitivamente a partir del fin de la segunda guerra mundial. Será entonces cuando la nueva Organización de las Naciones Unidas asumirá como uno de sus objetivos prioritarios no ya sólo el disciplinamiento de la práctica colonial, sino el desmantelamiento del colonialismo en cuanto tal, un colonialismo que entra en contradicción con los valores de igualdad y dignidad humana que daban forma a la Carta de la organización y del régimen internacional de derechos humanos articulado en torno de ésta.²⁵ Enmarcada en nociones renovadas de tutela internacional, la Carta de las Naciones Unidas establece el sistema de “administración tutelar” para la supervisión internacional de todos los territorios coloniales —que sirvió, de hecho, de plataforma para el proceso de descolonización—.

Foto: Julie Devineau (CEMCA)



Íntimamente relacionado con este régimen, el Código Colonial de la OIT conoció un segundo empuje tras la segunda guerra mundial, asumiendo objetivos coherentes con el nuevo *ethos* de Naciones Unidas: el “bienestar” y el “desarrollo” de los pueblos sometidos a dominio colonial. Bajo este marco, la OIT continuó la acción normativa en relación con la política social en las colonias, en un ejercicio último de legitimación de un colonialismo de rostro amable.²⁶

La proscripción internacional del colonialismo después de la segunda guerra mundial y el régimen de descolonización asociado a ésta implicaron una reformulación radical de la norma internacional de soberanía.²⁷ Si la “dinámica de la diferencia” del derecho internacional positivista del siglo XIX había excluido de la personalidad jurídica internacional a aquellos grupos humanos considerados de “civilización” insuficiente –o nula– a los efectos de los objetivos del colonialismo europeo, el nuevo régimen internacional nacido de la segunda guerra mundial articuló el viejo principio de autodeterminación de los pueblos, que garantizaba el derecho (predominantemente negativo) de los pueblos a definir su relación (predominantemente política) con los Estados colonizadores.²⁸ El devenir del proceso de descolonización en África y Asia es de sobra conocido: amparados por el principio o derecho a la autodeterminación, los territorios coloniales –la mayoría– accedieron a la estatalidad independiente sobre la base del principio de respeto a las fronteras coloniales (*rebus sic stantibus*); el criterio para la construcción de unidades estatales independientes fueron las fronteras, no los pueblos; la Doctrina del Agua Azul (o del Agua Salada) excluyó a los enclaves de población indígena al interior de los Estados independientes de la aplicación del principio o derecho de autodeterminación; y la construcción de los nuevos Estados postcoloniales cristalizó el objetivo de la “integración” como principio rector del “buen gobierno” al interior de los Estados.²⁹ El sumatorio de estas variables cristalizó en un orden internacional de matriz estatocéntrico basado en la pretensión de exclusión de toda forma competitiva de soberanía, relegando categóricamente a los pueblos indígenas de toda aspiración de subjetividad internacional.

La erosión definitiva de la norma internacional del colonialismo trajo también como consecuencia una renovación del vocabulario internacional. La Carta de las Naciones Unidas no utiliza la palabra “indígena” para referirse a las poblaciones sometidas a dominio colonial –un término que, en las distintas lenguas del colonialismo, había ganado un contenido claramente peyorativo– sino que opta por la fórmula “políticamente correcta” de “territorios no autónomos” (*non self-governing territories*; *territoires non autonomes*) para referirse a la realidad colonial.³⁰ El Código Colonial de la OIT optará también por una definición territorial de su ámbito de aplicación, refiriéndose generalmente a “territorios no metropolitanos”.³¹ Los cambios en la terminología del régimen de descolonización dejarán el término “indígena” libre para su apropiación por otros usos internacionales, abriendo así la posibilidad para una derivación específica de la doctrina internacional de la tutela en la forma del régimen contemporáneo relativos a los pueblos indígenas.

LA INTERNACIONALIZACIÓN DEL INDIGENISMO

Un intento postrero de disciplinar la práctica colonial –y de legitimar así su ejercicio–, el Código Colonial de la OIT tiene sin embargo una importancia fundamental para comprender cómo la categoría de “pueblos indígenas” –una categoría ligada íntimamente al colonialismo– adquirirá toda una nueva significación en el derecho internacional. El proceso de transición del régimen colonial al régimen de “derechos indígenas” sólo es comprensible a través del hilo de continuidad de la labor de la OIT en la regulación de las “condiciones de vida y de trabajo de las poblaciones indígenas” en América.

La principal conclusión de la temprana vinculación de la OIT con la cuestión colonial fue la aceptación por parte de la organización de una competencia implícita en materia del “trabajo indígena”, al margen del criterio de diferenciación de la estatalidad independiente. Como vimos, la intervención de la organización en la cuestión del trabajo forzoso y otros aspectos

relacionados se basó primeramente en una categoría de “indígena” todavía cargada de las asunciones civilizatorias de la doctrina internacional de la tutela, donde primaba más la pretendida carencia de “civilización” de estos pueblos que el régimen jurídico de los territorios donde se encontraran –ya fueran Estados independientes o territorios sometidos a dominio formalmente colonial. El desarrollo progresivo de las normas del Código Colonial consolidó la competencia internacional de la OIT en materia de “pueblos indígenas”, por más que la positivización de estas normas tuviera también el efecto contrario de circunscribir su aplicación a la situación colonial en sentido formal.

Sobre la base de esta pretendida competencia, la OIT tomó la iniciativa desde temprano en una serie de políticas dirigidas a los grupos indígenas americanos, actividades que desembocaron en la adopción del Convenio 107 en 1957. El marco institucional para la articulación de la política indigenista de la OIT fue la celebración periódica de las conferencias americanas del trabajo, una de las vías orquestadas por la organización para suplir su déficit de universalidad desde comienzos de los años treinta en adelante.³² Estas conferencias, tenían como objetivo colocar en la agenda de la organización los problemas de los países americanos en materia de política social y laboral. Cuando la OIT preguntó a los países (latino)americanos cuáles eran estos problemas, todos apuntaron a uno en particular: el “problema indígena” –así concebido–.

Es en este punto donde la emergencia del derecho internacional de los pueblos indígenas –por conducto de la OIT – aparece indisolublemente unida al movimiento indigenista americano.³³ En el momento en el que se inicia la política de conferencias regionales de la OIT, el indigenismo –el movimiento cultural, científico y político que reflexionó sistemáticamente sobre el denominado “problema indígena” y planteó la fórmula de la “integración” para solucionarlo– había ya calado en el discurso y en la política oficial de la mayoría de los países latinoamericanos. El movimiento había adquirido el estatuto de una auténtica “comunidad epistemológica” transnacional,³⁴ desarrollando una red más o menos formal de influencia que ligaba a autores individuales e instituciones públicas a lo largo del continente americano; esta red sentaría las bases para la emergencia del régimen indigenista interamericano durante la segunda guerra mundial, con la celebración de la Conferencia de Pátzcuaro y la creación del Instituto Indigenista Interamericano.³⁵ En este contexto, cuando la OIT se acerque por primera vez al “problema indígena” en América no estará pisando un terreno virgen, sino que tomará los elementos para pensar el “problema” y planteará las “soluciones” que estaban siendo teorizadas por el movimiento indigenista, en el momento en el que éste estaba viviendo un momento álgido. A través de su diálogo permanente con el movimiento indigenista americano, la OIT hará suyo los principales principios del movimiento y, apenas sin traducción, los elevará a principios de política internacional en relación con los pueblos indígenas –en la forma del Convenio 107–. La OIT se convertirá así en una organización indigenista de carácter internacional.

La primera de las conferencias americanas del trabajo, la de Santiago, celebrada en 1936 –el mismo año en que el Código Colonial produjo la primera definición internacional de indígena– concluyó con una nota de atención sobre el “problema indígena”, en la forma de una resolución presentada por el gobierno de Perú sobre “las condiciones de vida de la población nativa”.³⁶ La resolución hizo un llamamiento a los Estados americanos “con una considerable población nativa” a transmitir información a la OIT sobre los “problemas económicos y sociales” de estos grupos, al tiempo que demandaba a la organización la realización de un “estudio especial” que pudiera dar lugar a la “acción internacional” en este ámbito.³⁷

Por más que nunca fuera aplicada de manera efectiva, la resolución constituyó el punto de arranque para toda una cadena de iniciativas posteriores y, sobre todo, sirvió para consolidar una teoría de la competencia institucional en materia indigenista. Las actividades desarrolladas en este marco inicial se limitaron a la realización de una serie de misiones de investigación sobre el terreno sin efectos prácticos concretos.³⁸ Sin embargo, a través de estas actividades la OIT comenzó a sentar las bases de una relación estable con la institucionalidad indigenista, desde Lima hasta la Ciudad de México, una relación que educaría a generaciones de funcionarios internacionales en los conceptos y técnicas del indigenismo.

Tras el interludio de la segunda guerra mundial, el verdadero momento fundacional de la política indigenista de la OIT tuvo lugar una década después, en 1946, con la III Conferencia Americana del Trabajo. Celebrada en la Ciudad de México, la entonces –y definitiva– capital indigenista, la conferencia estuvo marcada por su adherencia expresa a los principios del indigenismo integracionista post-Pátzcuaro.³⁹ Las muchas delegaciones gubernamentales –algunas de ellas representadas por sus institutos nacionales indigenistas– presentaron a la organización programas de acción en pos del “desarrollo” y la “integración” de los pueblos indígenas en ámbitos típicos de la acción indigenista, que en nada diferían de las recetas discutidas en el Congreso de Pátzcuaro sólo unos años antes.⁴⁰ Aunque, en términos concretos, el resultado de la conferencia de México fue sólo limitado, la conferencia marca la consolidación definitiva del pacto entre el indigenismo americano y la acción de la OIT en relación con los pueblos indígenas de América y de otras parte del mundo.

La conferencia de México culminó con la adopción de una resolución sobre “la población indígena de América”.⁴¹ La resolución llamaba al órgano ejecutivo de la organización, el consejo de administración, a establecer “un comité de expertos sobre los problemas sociales de las poblaciones indígenas del mundo”.⁴² Este llamamiento serviría de base para la creación al poco tiempo del Comité de Expertos en Trabajo Indígena (*Committee of Experts on Indigenous Labour*) –el *think-tank* de la política indigenista de la organización hasta la adopción del Convenio 107– que realizaría su primera sesión en 1951.⁴³ Y, al referirse explícitamente a “las poblaciones indígenas del mundo”, la resolución hacía por primera vez un llamamiento a la universalización de la política indigenista en la OIT más allá del continente americano –aunque con la gramática del indigenismo–.

Otro importante fruto de la conferencia de México tuvo lugar detrás del telón. México supuso la entrada oficial de la Organización Internacional del Trabajo, por llamamiento de sus miembros, en el ámbito de la acción indigenista internacional. Pero si una década antes, en la conferencia de Santiago, este llamamiento podía parecer no problemático, en la conferencia de México la OIT encontraba un terreno que ya no era virgen. Como es sabido, uno de los frutos del I Congreso Indigenista Interamericano de Pátzcuaro (1940) fue la celebración de la convención internacional del mismo nombre, que establece al Instituto Indigenista Interamericano (III) como cabeza de una red de institutos nacionales indigenistas en los países miembros del sistema interamericano. El III nació con funciones de liderazgo en la acción indigenista internacional⁴⁴ –la misma función que se estaba abrogando precisamente la OIT–. La conferencia de México fue el escenario de una pugna callada de poder entre la OIT –movida por el iluminismo desarrollista propio del periodo de posguerra– con un III celoso de sus competencias institucionales.

Esta confrontación en la sombra se saldó con un pacto entre ambas instituciones sobre la base de una división implícita del trabajo en la acción indigenista internacional. En virtud de este pacto, la OIT asumiría como propia los aspectos “prácticos” de la acción indigenista, y en particular “el gran capítulo del trabajo indígena”, dejando al III todos los demás aspectos del “problema indígena” en su vertiente continental.⁴⁵ Este énfasis en la búsqueda de una solución “práctica” al “problema indígena” marcará desde entonces las actividades de OIT en materia indígena. El énfasis en la dimensión práctica de la acción internacional es plenamente consistente con el posibilismo propio del primer régimen internacional de desarrollo nacido a la saga de la segunda guerra mundial, donde el “problema indígena” ocupará desde un principio un lugar destacado.⁴⁶ Y este pragmatismo desarrollista es por lo demás coherente con el *ethos* positivista de la organización, fundada en la convicción de las posibilidades de la acción internacional para lograr “la justicia social” a nivel mundial, particularmente a raíz de la refundación de la organización con la Declaración de Filadelfia.⁴⁷

El énfasis en las dimensiones “prácticas” del “problema indígena” explica también mucho del proceso posterior de surgimiento de las primeras normas internacionales en esta materia en el seno de la organización. A diferencia de otras organizaciones internacionales con competencia para la adopción de normas, la OIT se caracteriza por una aproximación funcionalista a la función legislativa internacional, a través de la adopción de estándares

pretendidamente “técnicos” para la solución de los problemas de orden social y laboral. La búsqueda de una solución “práctica” al “problema indígena” es plenamente coherente con esta aproximación, y permitirá de hecho la adopción de las primeras normas internacionales en la materia en 1957 sin apenas oposición estatal.⁴⁸ La teorización indigenista del “problema indígena” –un “problema” holístico, necesitado de intervención en *todas* las esferas de las culturas y sociedades indígenas, desde un enfoque “integral”– permitirá además que la intervención de la OIT no se limitara a *naturales* de la organización en el ámbito de la política social y laboral, sino que se extendiera en toda una gama de asuntos propios de la acción indigenista –desde la educación, a la tierra o a los sistemas de organización y el derecho consuetudinario indígena.⁴⁹

La aproximación “práctica”, “desarrollista” al “problema indígena” no excluye la consideración de los aspectos culturales del “problema”. De hecho, uno de los principios fundamentales que anima al indigenismo americano desde sus orígenes y lo sitúa frente a planteamientos tutelares anteriores es precisamente el énfasis en la naturaleza predominantemente *cultural* (no “racial”, no económica) del “problema indígena”, unida a una convicción en el papel transformador de las ciencias sociales, y especialmente de la antropología –una disciplina que experimenta un auge en toda Latinoamérica durante este periodo.⁵⁰ La OIT partirá también de la premisa del papel instrumental de la antropología (aplicada) en el “desarrollo” e “integración” de las poblaciones indígenas, en lo que constituye una instancia privilegiada del proceso típicamente foucaultiano de influencia de las ciencias sociales en la configuración del derecho (internacional) de la modernidad.⁵¹ El papel de los antropólogos –y especialmente de antropólogos indigenistas latinoamericanos– en el trabajo de la OIT durante los años cuarenta y cincuenta es fundamental para explicar el surgimiento y los lineamientos de la política en la organización en relación con los pueblos indígenas.

La Conferencia de México tuvo un seguimiento en la IV Conferencia Americana del Trabajo, celebrada en Montevideo en 1949. La Conferencia –la primera conferencia de ámbito continental, aparte de los congresos indigenistas, en tratar las “condiciones de vida y de trabajo de las poblaciones indígenas” como punto específico de la agenda– selló el liderazgo internacional de la OIT en la acción “práctica” a favor de los pueblos indígenas con la adopción de un ambicioso plan de acción –el denominado Plan de Montevideo– que llamaba a la intervención de la organización en una amplia panoplia de asuntos de que mezclan la competencia tradicional de la organización –como el reclutamiento, la seguridad social– o con otros típicos de la teoría indigenista –como la educación, la reforma agraria, la conversión de las comunidades indígenas en cooperativas agrarias o el fomento de las artesanías indígenas.⁵²

Uno de los corolarios del Plan de Montevideo fue el lanzamiento del denominado Plan Andino (también conocido como “Acción Andina” en algunos países), un ambicioso macroprograma desarrollista que tuvo una duración de una década y abarcó seis países, con el objetivo expreso de “integrar” las poblaciones indígenas empobrecidas de la región andina.⁵³ Sólo posible gracias a la movilización masiva de fondos del primer régimen internacional de desarrollo, el plan partió de una aproximación “integral” –típicamente indigenista– al desarrollo indígena, recurriendo a las técnicas de la antropología aplicada para promover el “cambio cultural” de estas poblaciones.⁵⁴ La mezcla entre teoría (antropológica) y acción (indigenista) le convierte un capítulo esencial de este movimiento.⁵⁵

Por más que sus efectos se diluyeran rápidamente con el tiempo –como el de todo macroproyecto desarrollista propio de este periodo–, el Plan Andino tuvo al menos dos consecuencias fundamentales para la articulación del primer régimen internacional sobre los pueblos indígenas. En primer lugar, el plan consolidó el liderazgo internacional de la OIT en la acción indigenista internacional frente al resto de las organizaciones internacionales, incluida Naciones Unidas.⁵⁶ Y, en segundo lugar, el Plan Andino tuvo un efecto de demostración innegable en los Estados con población indígena, jugando un papel fundamental en la generación de un consenso internacional sobre los beneficios (en términos de “desarrollo”) de un mayor involucramiento por parte de la OIT en cuestiones indígenas, un “problema” que hasta

entonces había sido considerado que pertenecía a la jurisdicción interna de los Estados, abonando el campo para la adopción de las primeras normas internacionales en esta materia pocos años más tarde. Este efecto fue más tangible en el caso de los Estados latinoamericanos, que naturalmente vieron reflejadas en las políticas de la organización sus propias políticas indigenistas en relación con el “problema indígena”. En este sentido, el Plan Andino, la consumación de las dos décadas de actividad de la OIT en relación con el “problema indígena”, selló los términos de una relación especial entre la organización y los estados latinoamericanos en relación con los asuntos indígenas, una relación que todavía es posible discernir hoy en día.

El Plan Andino supuso por tanto el primer –y posiblemente único– resultado de la aproximación “práctica” de la OIT al “problema indígena”. Y el plan ejemplifica precisamente los límites de esta aproximación. Enmarcada en la teorización típicamente indigenista del “problema indígena” –pretendidamente un “obstáculo” para el “desarrollo” y la “modernización” de los países de América Latina– y el *ethos* desarrollista característico del periodo de posguerra, la continuidad de los pueblos indígenas y de sus culturas fue planteado por el derecho internacional en términos de desarrollo, de *política* indigenista –con exclusión de toda consideración de los “derechos” de estos grupos; una aproximación en que la antropología, esa ciencia nacida para estudiar las culturas con el objetivo último de transformarlas, estaba llamada a jugar un papel fundamental.⁵⁷ La aproximación internacional a los pueblos indígenas como un “problema” es así consistente con la carga humanista y civilizatoria propia de la doctrina de la tutela propia del derecho internacional positivista, compatible con configuraciones de poder basadas precisamente en la negación de los derechos y aspiraciones de las poblaciones llamadas a proteger. Es en este sentido que Russell L. Barsh ha sugerido que los pueblos indígenas fueron primariamente por el derecho internacional contemporáneo más como *objetos* de intervención que como sujetos de derechos.⁵⁸ Son estas las coordenadas del indigenismo; unas coordenadas que, a través de la OIT, se hicieron derecho internacional.

EL MODELO INTEGRACIONISTA

Sólo una década más tarde de la Conferencia de México, las recomendaciones indigenistas de las conferencias americanas del trabajo adquirirían el estatuto de derecho internacional con la adopción por la XL Conferencia Internacional del Trabajo –el órgano legislativo de la OIT – del Convenio 107 y la Recomendación 104, los primeros estándares jurídicos internacionales en materia de pueblos *indígenas* en países independientes. Con estos instrumentos se sentaban las bases formales para el primer régimen internacional relativo a los pueblos indígenas; el marco en el que, con los desarrollos que veremos más adelante, se articula el reconocimiento contemporáneo de los derechos de los pueblos indígenas. La adopción de estos instrumentos inaugura el “modelo integracionista”, que dominará la aproximación a la cuestión indígena en el derecho y la práctica internacional durante más de dos décadas.

Una de las recomendaciones de la segunda –y última– sesión del Comité de Expertos en Trabajo Indígena, celebrado en 1954, fue la discusión y adopción por la Conferencia Internacional del Trabajo de “una

...las primeras normas internacionales en relación con los pueblos indígenas: un manual de *política* indigenista, llamado a guiar las políticas de los Estados hacia los pueblos indígenas

recomendación omnicompreensiva que formule estándares generales de política social con respecto a las poblaciones aborígenes en países independientes”.⁵⁹ La opción inicial por esta forma jurídica –una recomendación, de carácter “técnico” y no vinculante, a diferencia de un convenio jurídicamente vinculante– es plenamente coherente con la idea subyacente de la adopción de las primeras normas internacionales en relación con los pueblos indígenas: un manual de *política* indigenista, llamado a guiar las políticas de los Estados hacia los pueblos indígenas. Fue la Conferencia Internacional del Trabajo la responsable de la opción de dotar al instrumento de la forma jurídica de convenio internacional, más con el objetivo de priorizar el “problema indígena” dentro de la agenda desarrollista internacional –una suerte de llamamiento a más “planes andinos”– que como un compromiso genuino por parte de Estados a modificar sus políticas o reconocer derechos a estos pueblos en cuanto tales.

La discusión de las normas relativas a pueblos indígenas en las conferencias internacionales de trabajo de 1956 y 1957 refleja de hecho un consenso internacional acerca de las políticas de “integración nacional” de los grupos indígenas, un consenso que no se desvía de la aproximación “práctica” de la OIT durante su periodo americano. Aparte de desacuerdos en aspectos específicos, la discusión de los instrumentos sobre pueblos indígenas de 1957 se vio dominada por este consenso. La Conferencia Internacional del Trabajo decidió finalmente adoptar un convenio, el Convenio 107, que reflejara los principios básicos que deberían guiar las políticas estatales. Las normas del convenio fueron acompañadas de una serie de estándares de carácter más específico o sobre los que no existió un consenso claro en el momento de la discusión, que fueron incluidos en la Recomendación 104.⁶⁰ Pero entre uno y otra, entre el convenio y la recomendación, no hay sino una continuidad de entendimiento: nos movemos siempre en el terreno de la política, de las políticas.

Haciendo gala de su genealogía, los instrumentos de la OIT de 1957 no se alejan en absoluto de los principios del indigenismo integracionista latinoamericano post-Pátzcuaro. Los principios básicos de ambos instrumentos se expresan claramente en su título: la “integración y protección de las poblaciones indígenas, tribuales y semitribuales [sic] en países independientes”. Las asunciones de estos instrumentos se reflejan perfectamente en el preámbulo común al convenio y la recomendación:

Considerando que en diversos países independientes existen poblaciones indígenas y otras poblaciones tribuales y semitribuales que no se hallan integradas todavía en la colectividad nacional y cuya situación social, económica o cultural les impide beneficiarse plenamente de los derechos y las oportunidades de que disfrutaban los otros elementos de la población;

Considerando que es deseable, tanto desde el punto de vista humanitario como por el propio interés de los países interesados, perseguir el mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo de esas poblaciones ejerciendo una acción simultánea sobre todos los factores que les han impedido hasta el presente participar plenamente en el progreso de la colectividad nacional de que forman parte;

Considerando que la adopción de normas internacionales de carácter general en la materia facilitará la acción indispensable para garantizar la *protección* de las poblaciones de que se trata, su *integración* progresiva en sus respectivas colectividades nacionales y el mejoramiento de sus condiciones de vida y de trabajo;⁶¹

El objetivo de la integración –un objetivo que incorpora simultáneamente nociones de desarrollo, cambio cultural y construcción *nacional*– anima toda una serie de políticas estatales, desde una perspectiva “integral” en una amplia gama de asuntos, incluyendo la educación, la salud, la formación profesional, la microindustria y la política agraria.⁶² Ambos instrumentos comparten una misma sensibilidad típica de la antropología aplicada por la *efectividad* de estas políticas, para lo cual incluyen un programa de “protección” –donde resuenan claramente los ecos de la doctrina de la tutela– de las “instituciones, las personas, los bienes y el trabajo de las poblaciones” indígenas.⁶³ El reconocimiento de las culturas y formas

de organización social y política de los grupos indígenas –incluyendo la tenencia indígena de las “tierras que tradicionalmente ocupan”– constituye un importante precedente internacional que servirá de base para reconocimientos posteriores.⁶⁴ Pero el programa de protección se concibe como un programa esencialmente temporal, supeditado en todo caso a los objetivos de la integración. Será sólo con los desarrollos normativos posteriores que el programa de protección se concebirá como un catálogo de derechos.

La sensibilidad antropológica de las normas de 1957 es sólo proporcional con la convicción de la inviabilidad de las sociedades indígenas ante el empaque de las fuerzas del desarrollo y la modernización, cuando no del callado desdén por el valor de sus culturas. Las asunciones civilizatorias características del paradigma positivista se reflejan en el Convenio 107 con un vocabulario ahora pretendidamente “científico”. La noción misma de integración –como la de desarrollo– no hace sino evocar una evolución unilineal y unidireccional, imparable a la vez que controlable por los métodos de la antropología aplicada.⁶⁵ Mientras tanto, los pueblos indígenas son presentados como pueblos “atrasados”, cuyas culturas deben cambiar necesariamente para alcanzar el “desarrollo”.⁶⁶

Pero el objetivo de la “integración” no es sólo una aspiración de política indigenista. En términos de macrohistoria, la emergencia del primer régimen internacional de derechos indígenas sólo puede ser explicado como un epifenómeno del proceso de descolonización. Cuando el Convenio 107 y la Recomendación 104 se refieren a la “integración” se están refiriendo también a una opción más o menos explícita a la autodeterminación que en esos mismos momentos se está predicando de los pueblos sometidos al dominio colonial –una suerte de legitimación del *statu quo* creado por la Doctrina del Agua Azul, con su exclusión de los enclaves indígenas dentro de países postcoloniales del ámbito de aplicación de la autodeterminación. Es el proceso de descolonización mismo el que abre la posibilidad de la emergencia del régimen internacional relativo a las poblaciones indígenas “en países independientes”. En tiempos de la descolonización, el objetivo de la “integración” legitima la continuidad del colonialismo interno en los Estados postcoloniales, cuando no del colonialismo exterior.⁶⁷

Desde esta perspectiva, el Convenio 107 se convierte quizá en la imagen más destilada del postcolonialismo en el derecho internacional contemporáneo.

Caído en desgracia a partir de finales de los años setenta por su carga asimilacionista y su descrédito de las culturas indígenas, el Convenio 107 tuvo sin embargo una corta historia en términos reales. La utopía desarrollista de la organización de tomar el convenio como la plataforma para la solución “práctica” al “problema indígena” a nivel internacional se saldó en una serie de iniciativas –esta vez dirigidas a los países africanos y del Medio Oriente– de escaso impacto,⁶⁸ y, tras el fin del Plan Andino, la política indigenista pasó a los archivos de una organización cuyos objetivos y capacidad técnica diferían mucho de este tipo de acción. El largo sueño del Convenio 107 es por lo demás un reflejo de la progresivo declive del movimiento indigenista en los países que más lo promovieron.

Poco más puede decirse desde la perspectiva de su impacto efectivo en las políticas de los Estados que ratificaron el convenio, y para los cuales el instrumento era –y es, en el caso de los Estados que no han ratificado el Convenio 107– formalmente vinculante. El convenio contó con un total de 29 ratificaciones, de las cuales aproximadamente sólo la mitad tuvo algún tipo de efectividad.⁶⁹ Durante la primera década desde su entrada en vigor, los órganos de supervisión de la OIT tomaron la posición de que el convenio era un instrumento meramente “promocional”, estableciendo, más que derechos propiamente dichos jurídicamente sancionables, medidas “administrativas, económicas y materiales, el establecimiento de planes de acción, la creación de órganos administrativos, etc.”.⁷⁰ Por más que una de las acusaciones más recurrentes que se han hecho contra el Convenio 107 sea que legitimó las políticas “integracionistas” de los Estados, lo cierto es que el Convenio fue más el reflejo de las políticas ya existentes –particularmente en América Latina– que un factor para el impulso de las mismas. Mientras tanto, la Recomendación 104 cayó pronto en el olvido, incluso para la propia organización.

La aparición del
régimen de derechos
humanos está por
tanto íntimamente
relacionado con la
evolución y
consolidación del
régimen de derechos
humanos durante la
segunda mitad del
siglo xx

El paradigma integracionista fue así más el reflejo de las ansiedades de una época que un elemento de cambio en el derecho internacional. El Convenio 107 hubiera entrado a formar parte de los anaqueles históricos de la OIT si no fuera por una evolución normativa de ámbito global, que volvería a colocar a los pueblos indígenas –ahora como sujetos de derechos, no como objetos de políticas– en la agenda internacional. A partir de esta evolución, el Convenio 107 pasaría de ser un documento archivístico a convertirse en el único referente jurídico internacional relativo a los pueblos indígenas. Y, durante este proceso, la OIT despertaría de su sueño indigenista para convertirse en un referente fundamental en la defensa contemporánea de los derechos indígenas.

LA EMERGENCIA DEL NUEVO RÉGIMEN INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS INDÍGENAS

El planteamiento respecto al estatuto internacional de los derechos indígenas dará un giro radical a partir de finales de la década de los setenta y principios de los años ochenta, sentando los elementos fundamentales del régimen contemporáneo de “derechos indígenas”. Construido sobre los principios normativos de derechos humanos, el régimen internacional de derechos indígenas reformula el interés tutelar internacional por la suerte de los pueblos indígenas en un marco –todavía en articulación, y seguramente insuficiente– en el que estos pueblos han sido capaces de articular sus demandas de reconocimiento frente a los estados y hallar soluciones ante situaciones específicas de violación de sus derechos. Toda reflexión sobre la protección de los derechos indígenas en el derecho internacional trae consigo una referencia obligada a la OIT, pero en términos muy distintos a los que caracterizaron su actividad durante las décadas anteriores. Fruto de la revisión del convenio anterior en 1989, el Convenio 169 de la OIT es un reflejo de un nuevo consenso internacional sobre el reconocimiento de los derechos indígenas en un marco multicultural. Y, como fruto de la larga historia de la organización en este ámbito, es también un recordatorio de los límites a los que se enfrenta este reconocimiento.

El proceso que conduce del viejo manual de política indigenista de la OIT, el Convenio 107, a un texto señero de reconocimiento de los derechos indígenas, el Convenio 169, es sólo comprensible si se atiende a una serie de desarrollos de ámbito global que sobrepasan a la propia organización. La emergencia del régimen contemporáneo de derechos indígenas puede explicarse como fruto de procesos normativos y políticos más amplios que explican no sólo el nuevo interés de la comunidad internacional en los pueblos indígenas, sino también un nuevo planteamiento internacional respecto de la diferencia cultural.

Cuando hablamos hoy de “derechos indígenas” nos estamos refiriendo a una concreción de los principios de derechos humanos de validez universal a las circunstancias específicas de estos pueblos. La aparición del régimen de derechos indígenas está por tanto íntimamente relacionado con la evolución y consolidación del régimen de derechos humanos durante la segunda mitad del siglo xx. Si en la época en que los primeros instrumentos de la OIT sobre pueblos indígenas el régimen internacional de derechos humanos era más una aspiración moral que un sistema operativo

entre los Estados, durante las décadas que le siguieron el régimen sufrió una evolución radical hasta convertirse en un elemento esencial del sistema internacional contemporáneo; una evolución que se plasma no sólo en términos de producción normativa y articulación institucional, sino, más fundamentalmente, en la convicción de que los derechos humanos constituyen un orden normativo que vincula tanto la práctica de los estados y como su configuración interna.

Pero la evolución sufrida por el régimen internacional de derechos humanos es también una evolución de contenidos. El planteamiento inicial de derechos individuales y negativos ha ido dando paso a otras dos “generaciones” de derechos, que ponen el énfasis en las dimensiones socioeconómicas y colectivas de la existencia humana.⁷¹ La carga igualitarista y uniformizadora del primer régimen de derechos humanos se ha visto complementada con una atención a los factores estructurales de la discriminación, abriendo una discusión sobre los derechos de grupos.⁷² En términos teóricos, el modelo de “ciudadanía universal”⁷³ propio del liberalismo clásico en que se basaba el primer reconocimiento internacional de derechos ha dado paso a planteamientos de “ciudadanía multicultural”, basados en el reconocimiento y aspiración de las diferencias culturales.⁷⁴

Los espacios abiertos por estos cambios en el nivel internacional fueron convenientemente utilizados por el movimiento indígena internacional para generar nuevos entendimientos normativos sobre el contenido de sus derechos en cuanto pueblos, pueblos con identidades diferenciadas que aspiran a la continuidad y libre desarrollo de sus sociedades y culturas. Si la evolución del régimen internacional de los derechos humanos ofrece la gramática necesaria para la articulación de la idea de “derechos indígenas”, el factor desencadenante del reconocimiento internacional de los derechos indígenas durante las últimas décadas fue una movilización sin precedentes de las organizaciones de estos pueblos en la arena internacional, en el marco de las normas e instituciones del sistema de derechos humanos.⁷⁵ La movilización indígena internacional fue posible gracias a una nueva construcción de la identidad indígena de predicación internacional, que logra convertir una categoría colonial en un espacio estratégico de gran efectividad.

El discurso político del movimiento indígena internacional –al menos en su primera fase– parte de un replanteamiento crítico de las bases del derecho internacional que negaron la personalidad jurídica internacional a los pueblos indígenas y les relegaron a una situación de colonialismo interno en sus propios territorios. Los pueblos recordaban al sistema internacional que las consecuencias del colonialismo persisten a pesar de la descolonización, y reivindicaron el derecho a la autodeterminación como punto central de sus aspiraciones a la preservación y desarrollo de sus culturas, el ejercicio del autogobierno y la jurisdicción, y el control sobre sus tierras y recursos naturales.⁷⁶ Los pueblos indígenas supieron formular sus demandas en las categorías del sistema universal de derechos humanos y comenzó a hablarse de un catálogo específico de “derechos de los pueblos indígenas”, de “derechos indígenas” en el derecho internacional.⁷⁷

La entrada de las demandas indígenas en el sistema internacional de derechos humanos se produce en el seno de las Naciones Unidas –la organización que liderea el desarrollo de este sistema a partir de la segunda guerra mundial–, en el contexto de la Segunda Década Internacional contra el Racismo. Convencionalmente, suelen señalarse dos puntos de partida de la efervescencia de la cuestión indígena de Naciones Unidas. Uno de ellos es la Resolución de la Comisión de Derechos Humanos de 1971 comisionando la realización de un estudio sobre el “problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas”.⁷⁸ El estudio –conocido como el Informe Martínez Cobo, aunque sustancialmente elaborado por el abogado guatemalteco Augusto Willensiem Díaz– fue fruto de un proceso que se desarrolló por una década, cuyo efecto fundamental fue precisamente el de mantener vivo el interés institucional durante todo este periodo.⁷⁹ El segundo punto de referencia es la celebración en 1977 de la Conferencia Internacional de Organizaciones No Gubernamentales sobre la Discriminación de las poblaciones Indígenas en América, en Ginebra, el eslabón de una cadena de esfuerzos organizativos de los pueblos indígenas y sus grupos de apoyo durante décadas.⁸⁰ La conferencia

logró reunir los apoyos políticos para la decisión del Comité de Derechos Humanos de establecer un Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas vinculado a la entonces Subcomisión para la Prevención de Discriminaciones (ahora Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos).⁸¹ Desde sus inicios, las reuniones anuales del Grupo de Trabajo se convirtieron en un foro internacional donde organizaciones indígenas de todo el mundo hicieron oír sus demandas.

Uno de los referentes fundamentales en la articulación del régimen de derechos indígenas, el Grupo de Trabajo asumió pronto el objetivo de elaborar un instrumento internacional sobre derechos indígenas.⁸² La idea de un instrumento internacional –concretado en un proyecto de declaración a ser aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas– resume la aspiración del movimiento indígena internacional de replantear las bases del derecho internacional de forma que refleje las demandas de autodeterminación, respeto a las culturas y formas de organización, y control sobre su conocimiento tradicional, tierras y recursos naturales. El Proyecto de Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas fue elaborado en el seno del Grupo de Trabajo, incorporando las principales demandas de las organizaciones indígenas que participan en el Grupo de Trabajo.⁸³

EL CONVENIO 169 Y EL MODELO MULTICULTURAL

La entrada de la cuestión indígena en Naciones Unidas a partir de los años setenta hizo despertar a la OIT de su letargo indigenista. La nueva entrada de la cuestión en la agenda internacional despertó poco a poco el interés de la burocracia de la organización, que volvió sus ojos al viejo convenio sobre poblaciones indígenas. La organización comenzó a asumir el Convenio 107 como el único instrumento internacional disponible para proteger los *derechos* de los pueblos indígenas, por más que las asunciones que animaron originalmente la adopción del convenio –y su propio texto– distaran mucho de este objetivo.⁸⁴ Y, sobre todo, la OIT comenzó a rememorar su historia mítica de aquellos tiempos en que la organización tuvo el liderazgo internacional en la acción indigenista internacional –y de los tiempos en que la propia organización era un referente esencial en el conjunto de las organizaciones internacionales, y no la organización de segundo orden en que llegó a convertirse durante los años setenta y ochenta–. Como consecuencia de esta relectura de su propia historia, la OIT comenzó a reclamar, frente al interés creciente de Naciones Unidas, su competencia internacional en asuntos indígenas –una competencia dormida, y apoyada más en mitos que en políticas concretas–.

La preocupación por la defensa de las fronteras institucionales de la OIT en el seno de la burocracia de la organización está en el origen de la decisión de revisar el Convenio 107. El factor último que desencadenó esta decisión fue la asunción por el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas del objetivo de elaborar un instrumento internacional sobre derechos indígenas, un objetivo que –independientemente de las vicisitudes sufridas posteriormente por la discusión del proyecto de declaración– amenazaba con privar definitivamente de influencia a la OIT en relación con las cuestiones indígenas, y precisamente cuando este tema comenzaba a cristalizar el interés de agencias y donantes. En este contexto, la revisión del Convenio 107 para acomodar sus normas a los entendimientos normativos del nuevo régimen internacional de derechos indígenas fue percibida como la única posibilidad para retener la competencia y liderazgo internacionales de la organización en la materia. La decisión definitiva fue tomada por sectores de la Oficina Internacional del Trabajo ya en el año 1984. Tras legitimar esta decisión con la convocatoria de una Reunión de Expertos en 1986,⁸⁵ la cuestión de la revisión del Convenio 107 entró en la agenda de la Conferencia Internacional del Trabajo y fue discutida durante las sesiones de 1988 y 1989.

El proceso de revisión del Convenio 107 en la forma del nuevo Convenio 169, tuvo dos diferencias fundamentales en relación con la discusión del viejo instrumento a finales de los cincuenta. En primer lugar, los propios pueblos indígenas tuvieron una participación influyente

—si bien muy circunscrita a los reglamentos internos de la organización— en el proceso de elaboración del nuevo instrumento, haciendo al menos oír sus demandas. En segundo lugar, y precisamente como resultado de la participación indígena en el proceso, la redacción del nuevo convenio estuvo marcada por una fuerte discrepancia, al menos en cuestiones sensibles para los Estados, como la utilización de los términos “pueblos” o “territorios” o, por supuesto, la inclusión expresa del derecho a la autodeterminación.⁸⁶ La búsqueda de soluciones de “consenso” —un consenso evidentemente de los Estados— ante las cuestiones controvertidas se plasma en el lenguaje vago del Convenio 169, que provocó en un primer momento el rechazo explícito del movimiento indígena internacional.

Sin embargo, como ha apuntado Anaya, tras la controversia que dominó el proceso de redacción y adopción del Convenio 169 se esconde un consenso internacional sobre las normas sustantivas del nuevo régimen internacional de derechos indígenas en aspectos de importancia fundamental para los pueblos indígenas; ello incluye normas que forman parte del derecho a la autodeterminación indígena, aunque este derecho se excluye implícitamente del ámbito de cobertura del instrumento.⁸⁷ Un reflejo especialmente explícito de la nueva sensibilidad multicultural del régimen internacional de derechos humanos, el convenio incorpora un reconocimiento amplio de las culturas indígenas y de la necesidad de dar acomodo institucional a éstas en sus múltiples manifestaciones. En los términos del convenio,

Deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectivamente como individualmente.⁸⁸

El reconocimiento de las culturas indígenas se extiende a ámbitos como el “derecho consuetudinario” y las “costumbres e instituciones indígenas”,⁸⁹ sus “sistemas de valores”,⁹⁰ y sus lenguas.⁹¹ La elipsis del derecho a la autodeterminación tuvo el efecto de conseguir reconocimientos amplios de estos derechos —derechos además de carácter colectivo— que implican no sólo un reconocimiento unilateral por parte de los estados, sino una reconfiguración de los diseños estatales sobre la base de un modelo multicultural.

Asimismo, el Convenio 169 incluye un reconocimiento amplio de los principios de participación y consulta, un reconocimiento de repercusiones amplias para el régimen contemporáneo de derechos humanos. El convenio establece que los pueblos indígenas tienen derecho a “decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo” y de “controlar... su propio desarrollo económico, social y cultural”.⁹²

El convenio reconoce asimismo que los pueblos indígenas tienen derecho a ser “consulta[dos]... mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”,⁹³ incluyendo la explotación de los recursos naturales existentes en sus territorios.⁹⁴

Por último, el convenio incorpora una no menos influyente sección sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras y recursos naturales, que transmuta el planteamiento desarrollista del primer convenio en un modelo territorial que toma en consideración la “importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios”.⁹⁵

El convenio entró en vigor en 1991 a partir de las ratificaciones de México y Noruega. Y, a raíz de su entrada en vigor, el convenio ha jugado un papel fundamental no sólo en la articulación del régimen contemporáneo de derechos indígenas, sino, lo que es más importante, en la transformación de los ordenamientos jurídicos e institucionales de los países con población indígena, convirtiéndose en un instrumento que se ha demostrado eficaz para avanzar las demandas de estos pueblos frente a los estados en los que viven. En particular, el Convenio 169 ha cobrado una importancia sin precedentes en América Latina, una importancia que sólo es comprensible a raíz de la relación histórica entre la OIT y los países

latinoamericanos desde tiempos indigenistas. Del total de 16 ratificaciones del convenio, 12 son ratificaciones procedentes de países latinoamericanos.⁹⁶ En estos países, pero incluso en aquellos países que no han ratificado el instrumento, el convenio se convirtió en una referencia ineludible en los procesos de reconocimiento constitucional o legislativo de los derechos indígenas, procesos que, a pesar de sus límites, han dado forma a lo que se ha conocido como el modelo de multiculturalismo.⁹⁷

La explicación para la importancia del Convenio 169 puede explicarse, de una parte, por su coincidencia temporal con los procesos de “transformación constitucional” que vivieron la gran mayoría de los Estados latinoamericanos a finales de la guerra fría.⁹⁸ El caso de Guatemala constituye un ejemplo particularmente significativo a este respecto. A pesar de la manera circunstancial en que la cuestión de los derechos indígenas se planteó en las negociaciones entre la URNG y el gobierno guatemalteco, el Convenio 169 se convirtió en un marco de referencia para la firma de los acuerdos de paz.⁹⁹

Por otra parte, e íntimamente ligado a lo anterior, la importancia del Convenio 169 en América Latina puede explicarse también como el resultado de su utilización pragmática por parte del movimiento indígena latinoamericano, reforzado por la movilización relativa al quingentenario y el empuje del movimiento a nivel internacional. En contraste con el rechazo al convenio por parte del movimiento indígena en países como Canadá, Australia o Nueva Zelanda, los pueblos y organizaciones indígenas en América Latina supieron ver en el convenio un instrumento para traducir sus demandas y aspiraciones en un lenguaje comprensible y asumido por los estados. El caso paradigmático de este uso estratégico del Convenio 169 sea quizá el de los Acuerdos de San Andrés de Sakamchén firmados entre el EZLN y el gobierno federal mexicano como parte del proceso para encontrar una “paz firme y duradera” en Chiapas.¹⁰⁰ Los acuerdos hacen alusión explícita al Convenio 169, que constituye todavía un referente en la discusión sobre la polémica reforma de la Constitución federal en 2001.¹⁰¹

Asimismo, el reconocimiento amplio de derechos indígenas sobre las tierras y recursos naturales en el Convenio 169 lo han convertido en un referente fundamental en casos posteriores ante los órganos internacionales y regionales de derechos humanos, y específicamente en los desarrollos que experimenta en sistema interamericano en la actualidad.¹⁰²

La influencia del Convenio 169 ha superado sin duda las ambiciones que llevaron a la OIT a plantear la revisión del anterior convenio, e irónicamente los motivos que llevaron a la organización a tomar esta decisión han perdido vigencia. Enfrascada en una mezcla de incompreensión y esencialismo de parte estatal e indígena, la discusión sobre el proyecto de declaración de Naciones Unidas todavía continúa en el seno de un Grupo de Trabajo *ad hoc* de la Comisión de Derechos Humanos,¹⁰³ mientras que el proceso paralelo abierto en el seno de la OEA ha sufrido su mismo curso.¹⁰⁴ Ello hace del convenio, en términos formales, el instrumento jurídico internacional más avanzado en materia de derechos indígenas.

Irónicamente, los efectos del Convenio 169 hacia el interior de la propia OIT no han sido tan llamativos. La adopción del convenio ha tenido un

efecto sólo muy limitado en la identidad, estructura, actividades y competencia técnica de la organización, cuyos objetivos y diseño institucional continúan siendo ajenas tanto

Foto: Philippe
Macaire
(CEMCA)



a los intereses específicos de los pueblos indígenas como a su propia participación. La labor de supervisión del convenio por parte de los órganos de control de la organización es paradigmática en este sentido, en una serie de casos que muestran una cierta reticencia de la organización a jugar un papel central en la defensa internacional de los derechos indígenas, remandada ahora a otros ámbitos.¹⁰⁵ Así, mientras que el régimen internacional de derechos indígenas continúa articulándose –predominantemente a través de la acción normativa y la práctica de los órganos del sistema universal e interamericano de derechos humanos¹⁰⁶– la OIT parece volver a su letargo en relación con los derechos de los pueblos indígenas. Pero, mientras la organización se duerme en los laureles de su papel en la acción internacional a favor de los pueblos indígenas, deja atrás una historia sin que el régimen contemporáneo de derechos indígenas –y la propia idea de “derechos indígenas” – no sería simplemente concebible.

CONCLUSIÓN

Este artículo ha trazado los contornos históricos de la acción de la OIT en relación con los pueblos indígenas, un relato fundamental para comprender la emergencia de normas e instituciones internacionales específicamente relacionadas con estos pueblos –un régimen internacional específico– articulado en el marco del sistema internacional de derechos humanos.

La historia de la OIT es un testimonio excepcional de la evolución del derecho internacional durante el siglo XX, un derecho construido sobre las bases de la negación colonial de los pueblos indígenas, que ha terminado abriendo espacios de representación y de defensa de estos pueblos, por más que el régimen internacional de derechos indígenas se encuentre aún en una fase inicial de articulación y tenga un efecto todavía limitado sobre las configuraciones y prácticas estatales. La misma institución que hizo sistema con la dominación colonial a través de su disciplinamiento del “trabajo indígena” y que formó parte del proyecto indigenista internacional de hacer desaparecer las culturas indígenas a través de la “integración” sirvió también de foro para el reconocimiento de estas culturas en un marco de respeto a la diversidad. La historia de la OIT en relación con los pueblos indígenas es así un hilo de continuidad entre el colonialismo y el multiculturalismo, a la vez una muestra de los cambios y de las continuidades en los discursos y estructuras de poder que sometieron a los pueblos indígenas y del surgimiento de espacios que intentan subvertir este orden.

Pero la historia de la OIT y los pueblos indígenas también es un testimonio singular de la propia articulación de la noción de “pueblo indígena” en el derecho internacional, una categoría del orden colonial, un producto de la normalización –civilizatoria primero, por medios “científicos”, indigenistas, después– que termina convirtiéndose en el elemento central de una práctica de resistencia y de un discurso de liberación. Un discurso que por un lado se agota en su incapacidad para subvertir las bases de orden postcolonial de Estados, pero que por otro ha generado, con el apoyo del sistema internacional de derechos humanos, transformaciones sustantivas en la estructura y práctica estatales, en una dirección que, en la mayoría de los casos, coincide con las demandas de los propios pueblos indígenas.

NOTAS

1 Este artículo resume algunos de los resultados principales de la investigación doctoral del autor. Vid. Luis Rodríguez-Piñero, *From Policy to Law: The ILO and the Emergence of the International Regime on Indigenous Peoples (1919-1989)*, Thesis submitted with a View to Obtaining the Title of Doctor of Laws of the European University Institute (2003) (en adelante, “*From Policy to Law*”). La investigación fue realizada gracias al programa Salvador de Madariaga del Ministerio de Asuntos Exteriores de España, una beca del Programa de Becas para Extranjeros de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México y el generoso apoyo del Programa de Derechos y Políticas Indígenas de la Universidad de Arizona.

2 Convenio de la Organización Internacional del Trabajo relativo a la Integración y Protección de las Poblaciones Indígenas, Tribuales y Semitribuales en Países Independientes, núm. 107, adoptado por la 40ª Sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 26 de junio de 1957 (en vigor desde el 2 de junio de 1959) (en adelante, “Convenio 107”); Convenio de la Organización

Internacional del Trabajo relativo a los Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, núm. 169, adoptado por la 76ª sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 7 de junio de 1989 (en vigor desde el 5 de septiembre de 1991) (en adelante, "Convenio 169").

- 3 Para una descripción del tratamiento de los pueblos indígenas en el discurso del derecho natural anterior al surgimiento del derecho internacional, véase en general S. James Anaya, *Los pueblos indígenas en el derecho internacional* (traducción de Luis Rodríguez-Piñero), Madrid, Trotta, 2004, cap. 1 (la obra de Anaya es un punto de referencia ineludible en la discusión contemporánea de los derechos indígenas); Bartolomé Clavero, *Derecho indígena y cultura constitucional en América*, México D.F., Siglo XXI, 1994. Una visión crítica de figuras mitificadas como la de Bartolomé de Las Casas en relación contemporánea sobre los derechos indígenas se encuentra en Bartolomé Clavero, *Genocidio y justicia: la destrucción de las Indias, ayer y hoy*, Madrid, Marcial Pons, 2002.
- 4 Sobre el "estándar de civilización" y el estatuto de los pueblos indígenas en el derecho internacional positivista del siglo XIX y principios del XX, véase, en general, Anaya, *op. cit.*, pp. 19-23; Anthony Anghie, "Finding the Peripheries: Sovereignty and Colonialism in Nineteenth-Century International Law", en *Harvard International Law Journal*, 40(1), 1999; Bartolomé Clavero, "Positive Morality: La incógnita decimonónica del derecho internacional (A propósito de *Potenza e Ragione* de Stefano Mannoni)", en *Quaderni Fiorentini per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno*, 8, 1999; Gerrit W. Gong, *The Standard of Civilisation in International Society*, Oxford, Oxford University Press, 1984; Martin Koskenniemi, *The Gentler Civilizer of Nations: The Rise and Fall of International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002; Patrick Thornberry, *Indigenous Peoples and Human Rights*, Manchester, Manchester University Press, 2003, pp. 72-74.
- 5 Vid. Anghie, *op. cit.*, pp. 5, 24-25 (texto citado traducido del inglés).
- 6 *Ibid.*, p. 3.
- 7 Vid. Anaya, *op. cit.*, p. 24. Sobre del desarrollo histórico de la doctrina internacional de la tutela, véase en general R.N. Chowdhuri, *International Mandates and Trusteeship Systems: A Comparative Study*, La Haya, Martin Nijhoff, 1955, pp. 16-20; H. Duncan Hall, *Mandates, Dependencies and Trusteeship*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 1948, pp. 33-35; Quincy Wright, *Mandates Under the League of Nations*, Chicago, Chicago University Press, 1930, pp. 3-15.
- 8 Acta Final de la Conferencia de Berlín sobre el África Occidental (1885), art. VI (incorporando el compromiso de los Estados signatarios de "salvaguardar la conservación de las poblaciones aborígenes, su educación y la mejora de sus condiciones de vida") (énfasis añadido).
- 9 Vid. Alpheus H. Snow, *The Question of Aborigines in the Law and Practice of Nations*, reimpresión del original de 1912, Washington D.C., Metro Books, 1972, p. 36 (afirmando que la doctrina de la tutela se aplica a los "pueblos dependientes" tanto en los territorios coloniales como en los países independientes, considerada como una derivación de la "soberanía de cada Estado civilizado") (texto citado traducido del inglés).
- 10 Sobre el tratamiento de los pueblos indígenas en el primer constitucionalismo latinoamericano, la obra de referencia es Bartolomé Clavero, *Ama Llunku, Abya Yala: constituyencia indígena y código colonial por América*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2001.
- 11 Vid. M. F. Lindely, *The Acquisition and Government of Backward Territory*, Londres, Green & Co. Ltd., Longmans, 1926, pp. 203-206 (concluyendo que la doctrina de la tutela había sido "aceptada como parte del derecho internacional general"); Wright, *op. cit.*, p. 16 (señalando la existencia de "la convicción creciente de que las responsabilidades imperiales de la tutela y el tutelaje no es meramente una responsabilidad moral, sino una responsabilidad derivada del derecho internacional que puede ser debidamente sancionada a través de garantías jurídicas") (textos citados traducidos del inglés).
- 12 Vid. Pacto de la Sociedad de Naciones, parte I del Tratado de Paz de Versalles entre las Potencias Aliadas y las Potencias Asociadas y Alemania, Versalles, 28 de junio de 1919 (en vigor desde el 10 de abril de 1920), 225 C.T.S. 195, 1919, art. 22. Sobre el sistema de mandatos de la Sociedad de Naciones, vid. Hall, *op. cit.*, pp. 107-161; Wright, *op. cit.*, pp. 30-43.
- 13 Pacto de la Sociedad de Naciones, *op. cit.*, art. 23 (b).
- 14 Vid. F.P. Walters, *A History of the League of Nations*, Londres y Nueva York, Oxford University Press, 1952, vol. II, pp. 568-571 (analizando las acciones del Consejo de la Sociedad de Naciones en relación con Liberia, bajo la cobertura del art. 23 del Pacto).
- 15 Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, parte XIII del Tratado de Paz entre las Potencias Aliadas y las Potencias Asociadas, Versalles, 28 de junio de 1919 (en vigor desde el 10 de abril de 1920), 225 C.T.S. 195, 1919, Preámbulo (en adelante, "Constitución de la OIT"). Una buena introducción a la historia e ideología de la organización es Jean-Michel Bonvin, *L'Organisation Internationale du Travail: Étude sur une agence productrice des normes*, París, Presses Universitaires de France, 1998.
- 16 Constitución de la OIT, *op. cit.*, art. 35 (421 del Tratado de Paz) (texto citado traducido del inglés; la primera versión de la Constitución de la OIT no tuvo traducción oficial al castellano).
- 17 Bonvin, *op. cit.*, pp. 45-46 (discutiendo el "laborismo humanista" de Albert Thomas, el primer director general de la OIT, y su importancia fundamental en los primeros años de la organización).
- 18 La teoría de la competencia implícita de la organización en cuestiones relativas al "trabajo indígena" en los territorios coloniales está vinculada, aparte de la referencia explícita a los territorios coloniales en el texto de la Constitución de la OIT, a la participación de la Oficina Internacional del Trabajo en la Comisión de Mandatos de la Sociedad de Naciones y, posteriormente, en el Comité Temporal sobre la Esclavitud, también perteneciente a la Sociedad de Naciones. Vid. Rodríguez-Piñero, *From Policy to Law*, *op. cit.*, pp. 34-41.
- 19 Durante el periodo 1936-1939 la OIT celebró un total de tres convenciones internacionales del trabajo y dos recomendaciones relativas al "trabajo indígena" en los territorios coloniales: Convenio sobre el Reclutamiento de los Trabajadores Indígenas, 1936 (núm. 50); Convenio sobre los Contratos de Trabajo (Trabajadores Indígenas), 1939 (núm. 64); Convenio sobre las Sanciones Penales (Trabajadores Indígenas), 1939 (núm. 65); Recomendación sobre el Reclutamiento (Trabajadores Indígenas), 1936 (núm. 46); Recomendación sobre los Contratos de Trabajo (Trabajadores Indígenas), 1939 (núm. 58); Recomendación sobre la Inspección de Trabajo (Trabajadores Indígenas), 1939 (núm. 59).
- 20 Consejo de Administración (OIT), 32ª sesión (Ginebra, Noviembre de 1925). Sobre el establecimiento y actividades del Comité de Expertos en Trabajo Indígena, vid. Rodríguez-Piñero, *From Policy to Law*, *op. cit.*, p. 40.
- 21 Convenio de la Organización Internacional del Trabajo relativa al Trabajo Forzoso u Obligatorio, núm. 29, adoptado por la 14ª Sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 28 de junio de 1930 (entrado en vigor el 1 de mayo de 1935).
- 22 ILO, *International Labour Conference, xxvi Session (Paris, 1945): Minimum Standards of Social Policy in Dependent Territories*, Ginebra, OIT, 1945, p. 19 (texto citado traducido del inglés).

- 23 *Vid.* Rodríguez-Piñero, *From Policy to Law, op. cit.*, pp. 53-56 (discutiendo la continuidad de la noción “clásica” de “indígena” típica del siglo XIX en las primeras actividades de la OIT en relación con el “trabajo indígena”).
- 24 El Convenio núm. 50 de 1936 define la categoría de “trabajador indígena” en los términos siguientes: “los trabajadores pertenecientes o asimilados a las poblaciones indígenas de los territorios *dependientes* de Miembros de la Organización y los trabajadores pertenecientes o asimilados a las poblaciones indígenas *dependientes* de los territorios metropolitanos de los Miembros de la Organización”. (Convenio sobre el Reclutamiento de los Trabajadores Indígenas, *op. cit.*, art. 2(b) (énfasis añadido)). La clave para la comprensión del texto radica en el término “dependientes”, que hace referencia, en términos estrictos, al régimen jurídico de “indigenado” (*indigénat*) vigente en los sistemas coloniales o cuasicoloniales (como es el caso de la India y Sudáfrica, entonces “Miembros de la Organización” pero todavía no países independientes). Sobre la división colonial del orden jurídico y su efecto de privación de los derechos de ciudadanía, una buena introducción es H. Mamdani, *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*, Princeton, Princeton University Press, 1996.
- 25 *Vid.* ILO, *International Labour Conference, XXVI Session (Paris, 1945): Minimum Standards of Social Policy in Dependent Territories*. Ginebra, ILO, 1945, p. 16 (elaborando los objetivos de la política colonial de la OIT para el periodo posterior a la segunda guerra mundial incluyendo el “reconocimiento de los derechos de libre determinación en política social”) (texto citado traducido del inglés).
- 26 Las normas adoptadas por la OIT en relación con la cuestión del “trabajo indígena” colonial después de la segunda guerra mundial son las siguientes: Recomendación sobre Política Social (Territorios Dependientes), 1944 (núm. 70); Recomendación sobre Política Social (Territorios Dependientes) (Disposiciones Suplementarias), 1945 (núm. 74); Convenio sobre la Política Social (Territorios No Metropolitanos), 1947 (núm. 82); Convenio sobre la Aplicación de Normas Internacionales del Trabajo (Territorios No Metropolitanos), 1947 (núm. 83); Convenio sobre el Derecho de Asociación (Territorios No Metropolitanos), 1947 (núm. 84); Convenio sobre la Inspección del Trabajo (Trabajadores No Metropolitanos), 1947 (núm. 85); Convenio sobre los Contratos de Trabajo (Trabajadores Indígenas), 1947 (núm. 86); Convenio sobre la Abolición de las Sanciones Penales (Trabajadores Indígenas), 1955 (núm. 104).
- 27 Sobre la caída de la norma internacional del colonialismo y la transición a un régimen de soberanía “negativa”, *vid.* Robert H. Jackson, “The Weight of Ideas in Decolonisation: Normative Changes in International Relations”, en Judith Goldstein y Robert Keohane, (eds.), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*, Ithaca y London, Cornell University Press, 1993.
- 28 La formulación específica del derecho de autodeterminación en el marco de la descolonización no agota el contenido de este derecho. Antes bien, la descolonización debe interpretarse como un régimen reparativo específico orientado a remediar los resultados de la falta de autodeterminación de los pueblos sometidos a colonialismo en su forma clásica. Pero la autodeterminación también genera regímenes específicos en otros casos donde ésta ha sido negada, como es el caso de los pueblos indígenas. Para una visión de la autodeterminación desde la perspectiva del sistema internacional de derechos humanos y una discusión de su aplicación al caso específico de los pueblos indígenas, véase Anaya, *op. cit.*, cap. 3.
- 29 La Doctrina del Agua Azul o del Agua Salada consideró, en el marco de las normas y procedimientos de la descolonización, que la autodeterminación sólo podía predicarse de aquellos territorios separados geográficamente de territorios metropolitanos. La tesis, que fue promovida especialmente por los países del continente americano, ganó estatuto internacional con la adopción de la Resolución 1541 de 1960 por la Asamblea General de Naciones Unidas. *Vid.* Resolución 1541 (xv) de la Asamblea General, 15 de diciembre de 1960, Principio VI, *Documentos Oficiales de la Asamblea General de las Naciones Unidas*, 15º periodo de sesiones, Suplemento núm. 16, pág. 29, A/4684 (1961), Principio IV (definiendo que el ámbito de aplicación del Capítulo X de la Carta de Naciones Unidas son los territorios “que está[n] separad[o]s geográficamente del país que lo administra y [son] distinto[s] de éste en sus aspectos étnicos o culturales”).
- 30 Carta de la Organización de Naciones Unidas adoptada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Organización Internacional, San Francisco, 26 de junio de 1945 (en vigor desde el 24 de octubre 1945), caps. IX- X.
- 31 *Vid. supra*, nota 26.
- 32 Sobre la política regional de la organización en relación con el continente americano, véase, en general, Jef Rens, “Latin America and the International Labour Organisation: Forty Years of Collaboration 1919-1959”, en *International Labour Review*, núm. 80(1), 1959.
- 33 Sobre la filosofía del movimiento indígena latinoamericano, véase, en general, Gonzalo Aguirre Beltrán, *El proceso de aculturación*, México, D.F., UNAM-Dirección General de Publicaciones, 1957; Alfonso Caso, *Indigenismo*, México, D.F., INI, 1958; Juan Comas, *Ensayos sobre indigenismo*, México, D.F., INI, 1953; Manuel Gamio, *Consideraciones acerca del problema indígena*. México D.F., INI, 1948. Para una autoevaluación institucional del movimiento, véase INI, *Instituto Nacional Indigenista: 40 años*, México, D.F., INI, 1980; Alejandro Marroquín, *Balance del indigenismo: informa sobre la política indigenista en América*, México, D.F., INI, 1977. Para perspectivas histórico-críticas del movimiento, obras ineludibles de referencia son José Alcina Franch, ed., *Indianismo e Indigenismo en América*. Madrid, Alianza Editorial, 1990; Bartolomé Clavero, *Cultura constitucional y derechos indígenas en América Latina*, *op. cit.*, pp. 35-52, 1994; Héctor Díaz Polanco, *Autonomía regional: La autodeterminación de los pueblos indios*. México, D.F., Siglo XXI Editores, 1991, pp. 86-108; Manuel Marzal, *Historia de la Antropología Indigenista: México y Perú*, Barcelona y Mérida, Anthropos: Editorial del Hombre y Editora Regional Extremeña, 1991; Rodolfo Stavenhagen (dir.), *Derecho indígena y derechos humanos en América Latina*, 119-144, 1988; Luis Villoro, *Los grandes momentos del indigenismo en México*, 1979.
- 34 En la Teoría de las Relaciones Internacionales, el término “comunidad epistemológica” hace referencia a “una red de profesionales de competencia y prestigio reconocidos en un ámbito particular y con una pretensión de conocimiento relevante para la formulación de políticas en un ámbito o asunto particular”. Peter M. Haas, “Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination”, en *International Organization* 46(1), 1992, p. 3 (texto citado traducido del inglés).
- 35 *Vid.* Instituto Indigenista Interamericano, *Acta Final del Primer Congreso Indigenista Interamericano (Pátzcuaro, 1940)* México, D.F., INI, 1948; Convención para la creación de un Instituto Indigenista Interamericano (Convención de Pátzcuaro), 1 de noviembre de 1940, T.S. 978, 3 *Bevans* 661.
- 36 *Vid.* Resolución (7) sobre las condiciones de vida de la población nativa, reproducido en OIT, *Actas de la Conferencia Internacional del Trabajo de los Estados de América que son Miembros de la OIT*. Santiago de Chile, OIT, 1936, p. 7.
- 37 *Ibid.*
- 38 Una de las misiones de investigación más relevantes de este periodo llevó a que OIT tuviera un contacto directo con la cúpula del indigenismo mexicano, incluyendo figuras como Gamio, Basauri, Mendieta y Núñez y Othón de Mendizábal, entonces trabajando bajo las órdenes del Departamento de Asuntos Indígenas de la Secretaría de Educación, el primer órgano indigenista de México.

Vid. Rohen y Gálvez, "Report of Mission on Indian Labour Study in Mexico" (14 de mayo de 1947); Archivos Históricos de la OIT ADC/1086/1300/1/4 (indicando el apoyo "unánime" de la administración mexicana a la labor de la OIT en este ámbito, "bajo los auspicios del mismo Presidente Cardenas [sic]"). Otras de las misiones realizadas en seguimiento de la Resolución de Santiago llevó a un reconocido experto chileno en materias laborales, Moisés Poblete Troncoso, a realizar una investigación sobre la política indigenista en Perú, entonces uno de los focos del movimiento a nivel continental. El estudio concluyó con la realización del primer informe de la OIT sobre pueblos indígenas en "países independientes". Vid. Moisés Poblete Troncoso, *Condiciones de vida y de trabajo de la población indígena del Perú*, OIT, Ginebra, 1938.

- 39 La conferencia hizo una adherencia explícita a los principios del indigenismo cardenista y expresó un voto de agradecimiento a Manuel Gamio, que participó activamente en los debates de la Conferencia, por su papel en la dirección del Instituto Indigenista Interamericano. Vid. Tercera Conferencia de los Estados de América que son Miembros de la Organización Internacional del Trabajo, *Informe de la Subcomisión de Asuntos Indígenas*, Archivos Históricos de la OIT RC/86/3/503 (en adelante, "*Informe de la Subcomisión de Asuntos Indígenas*"). Gamio contribuyó incluso con un texto inédito, que no aparece en las colecciones de ensayos del destacado antropólogo. Vid. Manuel Gamio, "Consideraciones acerca del problema indígena del trabajo", mimeografiado, *ibid*. La conferencia contó asimismo con la participación de Lombardo Toledano, el líder histórico del sindicalismo latinoamericano, que también intervino activamente en el debate relativo a las condiciones de trabajo de los grupos indígenas. Para una colección de discursos de Lombardo sobre el "problema indígena", vid. Vicente Lombardo Toledano, *El problema del indio*, México, D.F., SEP, 1973. Otros destacados participantes en la conferencia de México fueron Antonio Goubaud Carrera, entonces presidente del Instituto Nacional Indigenista de Guatemala, y Víctor Garcés Valdés, un destacado publicista indigenista ecuatoriano, autor de uno de los informes oficiales presentados durante la conferencia. Vid. Víctor Garcés Valdés, *Condiciones de vida de las poblaciones indígenas en los países americanos*, Montreal, OIT, 1946.
- 40 Vid. *Informe de la Subcomisión de Asuntos Indígenas*, op. cit., pp. 2-4. Los textos de los proyectos de resolución, presentados por delegaciones de países típicamente indigenistas como Bolivia, Guatemala, Ecuador, Perú o México, hacían referencia a una amplia panoplia de asuntos, y especialmente aquellos relacionados con la cuestión agraria, como la modernización rural, la reforma del régimen de tierras, la promoción del modelo de comunidades, etcétera.
- 41 Vid. Resolución sobre la población indígena de América, reproducida en OIT, *Actas de la Tercera Conferencia de los Estados Americanos que son Miembros de la Organización Internacional del Trabajo*. Ginebra, OIT, 1946, p. 290.
- 42 *Ibid*.
- 43 Vid. Doc. OIT N° GB.99/97, Consejo de Administración, 99ª sesión (Montreal, septiembre de 1946) (estableciendo un Comité de Expertos en Trabajo Indígena encargado de "estudiar los problemas de las poblaciones indígenas primitivas por todo el mundo") (énfasis añadido). Sobre la constitución y actividades del Comité de Expertos en Trabajo Indígena, vid. Rodríguez-Piñero, *From Policy to Law*, op. cit., pp. 121-130.
- 44 Vid. Convención de Pátzcuaro, op. cit., Preámbulo, párr. 1 (enfaticando la necesidad de "clarificación, estímulo y coordinación de las políticas" estatales para lograr la "mejora integral de las condiciones de vida de los grupos indígenas" en el continente americano).
- 45 Vid. Carta de Víctor Garcés Valdés a Alejandro Flores, 14 de diciembre de 1946, Archivos Históricos de la OIT, CL/1001/0.
- 46 Para una descripción de las primeras iniciativas relativas al "problema indígena" en el marco del primer régimen internacional de ayuda al desarrollo, vid. Rodríguez-Piñero, *From Policy to Law*, op. cit., pp. 112-118.
- 47 Declaración relativa a los Fines y Objetivos de la Organización Internacional del Trabajo, adoptada por la 26ª sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Filadelfia, 10 de mayo de 1944, párr. IV (incorporando como objetivos de la OIT "el progreso económico y social de las regiones menos desarrolladas de la Tierra" y "la promoción de la salud, la educación y el bienestar de todos los pueblos").
- 48 Vid. *infra*, notas 57-59 y texto correspondiente.
- 49 Vid. *infra*, notas 60-63 y texto correspondiente.
- 50 Sobre el papel de la antropología aplicada norteamericana en la consolidación de la antropología latinoamericana, en el marco de las políticas indigenistas, vid. William L. Partridge y Elisabeth M. Eddy, "The Development of Applied Anthropology in America", en Elizabeth M. Eddy y William L. Partridge (eds.), *Applied Anthropology in America*, Nueva York, Columbia University Press, pp. 20-42.
- 51 Para una reflexión sistemática sobre el papel de las ciencias sociales en la configuración del derecho moderno, vid. Boaventura de Sosa Santos, *Toward a New Common Sense: Law, Science and Politics in the Paradigm of Transition*, Nueva York: Routledge, 1995.
- 52 Vid. Resolución (núm. 1) sobre las condiciones de vida y de trabajo de las poblaciones indígenas de América Latina, reproducida en OIT, *Actas de la Cuarta Conferencia de Estados de América que son Miembros de la Organización Internacional del Trabajo*, Ginebra, 1951, pp. 261-263.
- 53 La literatura existente sobre el Programa Andino es extensa. Vid., por ejemplo, Juan Comas, "La misión andina y la aculturación indígena", en *América Indígena* 19(3), 1959: pp. 169-177; ILO, *Le Programme Andin*, Ginebra, ILO, 1958; Jef Rens, "The Development of the Andean Indian Programme and Its Future", en *International Labour Review* 38(6), 1963: pp. 547-564; *id*. *Le Plan andin: Contribution de l'OIT à un projet pilote de coopération technique multilatérale*, Bruselas, Emile Bruillant, 1987 (Jef Rens fue el principal responsable dentro de la OIT del lanzamiento del Programa Andino, y estuvo involucrado en su desarrollo durante la mayor parte de su andadura).
- 54 Vid. Ernst Beaglehole, "A Technical Assistant Mission in the Andes", en *International Labour Review* 57 (1952), pp. 520-543; *id*. "Cultural Factors in Economic and Social Change", *International Labour Review* 68 (1957), pp. 415-432 (presidente del Comité de Expertos en Trabajo Indígena de la OIT y un destacado antropólogo neozelandés, Beaglehole estuvo involucrado en las primeras fases del Programa Andino, dejando en él la reconocible huella de la antropología aplicada).
- 55 El Programa Andino aparece citado frecuentemente en las descripciones sobre la acción indigenista en América Latina. Vid., por ejemplo, Alfonso Villa Rojas, "Antropología aplicada e indigenismo en América Latina", *América Indígena*, 5 (1971), pp. 5-44.
- 56 La OIT asumió el papel de coordinación de la labor de todas las agencias internacionales que colaboraron en el Programa Andino, incluyendo la propia Organización Internacional de las Naciones Unidas. Vid. Doc. ONU N° TAB/R.160, 7 de marzo de 1952, párr. 2 (estableciendo formalmente el Programa Andino bajo la responsabilidad de gestión y coordinación de la OIT).
- 57 Para una discusión sobre el Convenio 107 desde la perspectiva de política (*policy*) vs. derecho, vid. Clavero, op. cit., pp. 64-65.
- 58 Vid. Russell L. Barsh, "Indigenous Peoples in the 1990s: From Object to Subject of International Law", en *Harvard Human Rights Journal* 7 (1990): pp. 33-86.

- 59 ILO, "Date, Place and Agenda of the 39th Session of the International Labour Conference", Doc. OIT GB.125/Appendix II, Governing Body, 125th Session (Ginebra, noviembre de 1954), p. 38 (énfasis añadido) (texto citado traducido del inglés).
- 60 Recomendación de la OIT relativo a la Integración y Protección de las Poblaciones Indígenas, Tribuales y Semitribuales en Países Independientes, núm. 104, adoptado por la 40ª sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 26 de junio de 1957 [en adelante, "Recomendación núm. 104"].
- 61 *Vid.* Convenio 107, *op. cit.*, Recomendación 104, *op. cit.*, preámbulo, párrs. 5-7.
- 62 *Ibid.*, arts. 12-14 (tierras); art. 15 (contratación y condiciones de empleo); arts. 16-20 (formación profesional, artesanía e industrias rurales); y arts. 19-20 (seguridad social y sanidad); arts. 21-26 (educación y medios de comunicación).
- 63 Convenio 107, *op. cit.*, art. 3(1).
- 64 *Vid.*, *ibid.*, art. 11 ("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").
- 65 *Vid.* e.g., Convenio 107, *op. cit.*, art. 10(2) ("Al imponerse penas previstas por la legislación general a miembros de las poblaciones en cuestión se deberá tener en cuenta el grado de *evolución cultural* de dichas poblaciones") (énfasis añadido).
- 66 *Ibid.*, art. 1(1) (afirmando que el convenio se aplica "a los miembros de las poblaciones tribuales o semitribuales... cuyas condiciones sociales y económicas correspondan a una etapa *menos avanzada* que la alcanzada por los otros sectores de la colectividad nacional") (énfasis añadido).
- 67 Portugal ratificó el Convenio 107 en 1960 como parte de una estrategia internacional de defensa de sus posesiones coloniales, sobre todo en África, con el argumento de que estas posesiones no eran de naturaleza colonial, sino "Provincias de Ultramar [que] constituyen una parte integral del territorio nacional del Estado Portugués", y por tanto susceptibles de políticas de "integración nacional" como las promovidas por el convenio. Carta del Gobierno de Portugal (30 de noviembre de 1961) citado en ILO, *International Labour Conference, 46th Session (Ginebra, 1962): Report of the Committee of Experts on Application of Conventions and Recommendations, Report III (Part I): Summary of Reports of Ratified Conventions*. Ginebra, ILO, 1962, p. 684 (texto citado traducido del inglés). La OIT aceptó inicialmente esta ratificación, y sus órganos de control supervisaron periódicamente los informes presentados por Portugal acerca de la aplicación del convenio en sus colonias. Fue sólo a raíz de la presión internacional –especialmente de la de Naciones Unidas, que consideró que la supervisión del Convenio 107 suponía, *de facto*, una aceptación del dominio colonial portugués–, que la organización tomó la posición formal de que la ratificación del convenio por Portugal no tenía validez, en la medida en que los territorios a los que el Estado pretendía aplicar el instrumento no eran "países independientes". *Vid.* ILO, *International Labour Conference, 55th Session (Ginebra, 1974): Report of the Committee of Experts on Application of Conventions and Recommendations, Report III (Part II): Individual Observations*, Ginebra, ILO, 1974, p. 188.
- 68 Sobre las actividades de la OIT en materia de "sedentarización" de pueblos "nómadas y seminómadas", y otros proyectos fallidos de desarrollo en "integración" en el ámbito de cobertura del Convenio 107, *vid.* Rodríguez-Piñero, *From Policy to Law, op. cit.*, pp. 297-319.
- 69 La lista final de ratificaciones del Convenio 107 es la siguiente [el símbolo "*" marca aquellos estados que han denunciado el Convenio, incluyendo aquellos casos de denuncia por ratificación posterior del Convenio 169]: Angola, Argentina*, Bangladesh, Bélgica, Bolivia*, Brasil*, China*, Colombia*, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador*, Egipto, Ghana, Guinea-Bissau, Haití, India, Iraq, Malawi, México*, Pakistán, Panamá, Paraguay*, Perú*, Portugal, El Salvador, República Árabe de Siria, Túnez y República Árabe Unida. Portugal y la República Árabe Unida nunca denunciaron formalmente el Convenio 107. En el primer caso, la OIT tomó la posición formal a partir de 1972 de que el convenio no era de aplicación en este país –ni en sus colonias; el segundo es un caso de desintegración estatal, siendo sustituida por sus partes integrantes, Túnez y Siria, en 1961, en virtud del principio de sucesión de los estados. Para un análisis del proceso de ratificación del Convenio 107 y su eficacia, *vid.* Rodríguez-Piñero, *From Policy to Law, op. cit.*, pp. 319-331.
- 70 ILO, *International Labour Conference, 59th Session, Report of the Committee of Experts on Application of Conventions and Recommendations. Report III (Part III): Individual Observations*, Ginebra, ILO, 1978, pp. 15-16 (texto citado traducido del inglés). A finales de los setenta, un autor señaló que la práctica de "supervisión de convenios promocionales es, cuando menos, una decepción, y en la práctica se pone muy poco esfuerzo, o no se pone en absoluto, para supervisar los instrumentos que entran dentro de esta categoría". Gordon Bennet, *Aboriginal Rights in International Law*, Londres, Royal Anthropological Institute of Great Britain and Ireland, 1978, p. 47.
- 71 Sobre la evolución general del sistema internacional de derechos humanos durante la segunda mitad del siglo XIX, véase en general Louis Henkin, *The Age of Rights*, Nueva York, Columbia University Press, 1990; Theodor Merton, *Human Rights in International Law*, Oxford, Clarendon Press, 1984. Para una reflexión sobre la interacción de este sistema y preocupaciones específicas por los pueblos indígenas, *vid.* Bartolomé Clavero, "El proyecto de declaración internacional: derechos indígenas y derechos humanos", en Magdalena Gómez (comp.), *Derecho indígena*, México, D.F., pp. 184-213.
- 72 Sobre los derechos de los grupos en el derecho internacional, véase en general James Crawford (ed.), *The Rights of Peoples*, Oxford, Clarendon Press, 1988. Natham Lerner, Natan: *Group Rights and Discrimination in International Law*, Dordrecht y Boston, M. Nijhoff Publishers, 1991; Rodley S. Nagel, "Conceptual Problems in the Protection of Minorities: International Legal Developments", *Human Rights Quarterly*, 17 (1) (1995): pp. 48-72; Philip Vuciri Ramaga, "The Group Concept in Minority Protection", *Human Rights Quarterly* Nº 15 (1993): pp. 575-588. Dougal Sanders, "Collective Rights", *Human Rights Quarterly*, 13 (1991): pp. 368-386. Patrick Thonberry, *International Law and the Rights of Minorities*. Oxford, Clarendon Press, 1991.
- 73 *Vid.*, Iris Marion Young, "Polity and the Group Difference: A Critique of the Ideal of Universal Citizenship", en *Ethics*, 99 (1989): pp. 250-270.
- 74 *Vid.* Will Kymlicka, *Multicultural Citizenship*. Oxford y Nueva York, Oxford University Press; Will Kymlicka y Wayne Norman, "Return of the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory" en *Ethics*, 104 (1994): pp. 352-380; Charles Taylor and Amy Gutmann, *Multiculturalism*. Princeton, Princeton University Press, 1994. Para perspectivas críticas recientes sobre la teoría multicultural, *vid.* Sheila Benhabib, *The Claims of Culture: Equality and Diversity in the Global Era*. Princeton, Princeton University Press, 2002; Paul Kelly, (ed.), *Multiculturalism Reconsidered: Culture and Equality and its Critics*. Oxford, Polity Press, 2002; Ayelet Sachar, *Multicultural Jurisdictions: Cultural Differences and Women's Rights*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.
- 75 Sobre el surgimiento y configuración actual del movimiento indígena internacional, véase Allison Brysk, *From Tribal Village to Global Village: Indian Rights and International Relations in Latin America*, Stanford, Stanford University Press, 2000; Ronald

- Niezen, *The Origins of Indigenism: Human Rights and the Politics of Identity*, Berkeley y Londres, University of California Press, 2003; Frank Wilmer, *The Indigenous Voice in World Politics*, Londres y Nueva Delhi, Newbury Park, 1993.
- 76 Para una discusión sobre el derecho de la autodeterminación aplicado a los pueblos indígenas, *vid.* Anaya, *op. cit.*, caps. 3-4.; J.J. Cortassol y T.H. Primeau, "Indigenous 'Sovereignty and International Law': Revised Strategies to Pursuing 'Self-Determination'", en *Human Rights Quarterly*, 17 (1995): pp. 343-365; Irene-Erica Daes, "Some Considerations on the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination", en *Transnational Law and Comparative Problems*, 3 (1993): pp. 1-11; Hurst Hannum, *Autonomy, Sovereignty, and Self-Determination: The Accommodation of Conflicting Rights*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1990; Catherine J. Iorns, 1992, "Indigenous Peoples and Self-Determination: Challenging State Sovereignty", en *Case Western Res. Journal of International Law*, 24(2): pp. 199-348; M.C. Lám, "Making Room for Peoples at the United Nations: Thoughts Provoked by Indigenous Claims to Self-Determination", en *Cornell International Law Journal*, 25(4) (1992): pp. 603-622; Glenn T. Morris, "In Support of the Right of Self-Determination for Indigenous Peoples under International Law", en *German Yearbook of International Law*, 29 (1986): pp. 277-316; M. E. Turpell, "Indigenous Peoples' Rights to Self Determination: Recent International Legal Developments and the Continuing Struggle for Recognition", en *Cornell International Law Journal*, 25 (1992): pp. 579-621.
- 77 Para una compilación internacional de declaraciones de los pueblos indígenas sobre sus aspiraciones en términos de derechos, *vid.* Roger Moody (ed.), *The Indigenous Voice: Visions and Realities* (2 vols.), Londres y Nueva Jersey, Zed Books Ltd., 1988.
- 78 Resolución 1589 (L) del Consejo Económico y Social, 21 de mayo de 1971, Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, 50º período de sesiones, Suplemento 1, Doc. ONU E/5044 (1971), p. 16.
- 79 *Vid.* Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías de la ONU, *Estudio del Problema de la Discriminación contra las Poblaciones Indígenas*, Doc. ONU E/CN.4/Sub.2/1986/7 y *Addenda* 1-4 (1986).
- 80 La conferencia culminó con la adopción de un Proyecto de Declaración de Principios para la Defensa de las Naciones y los Pueblos Indígenas del Hemisferio Occidental. La declaración se reproduce en Anaya, *op. cit.*, Anexo I.
- 81 Sobre los orígenes y procedimientos del Grupo de Trabajo de la Subcomisión, *vid.* Dougal Sanders, "The UN Working Group on Indigenous Populations", en *Human Rights Quarterly*, 11 (1989): pp. 406-433.
- 82 *Vid.* Resolución 1982/34 del Consejo Económico y Social (7 de mayo de 1982), párr. 2 (encomendando al Grupo de Trabajo la función de promover estándares internacionales en relación con los pueblos indígenas).
- 83 El texto del Proyecto de Declaración Universal de Naciones Unidas adoptado por el Grupo de Trabajo en 1993 y ratificado por la Subcomisión para la Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías en 1994, se encuentra en el documento *Informe del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas acerca de su 11º período de sesiones*, Doc. ONU E/CN.4/Sub.2/1993/29, Anexo 1 (1993).
- 84 La práctica de los órganos de control de la OIT es especialmente significativa a este respecto. El Comité de Expertos tomó la posición de enfatizar las disposiciones del Convenio 107 relativas a la protección de los pueblos indígenas y tribales, dejando de lado los aspectos desfasados del programa de integración. Mientras tanto, la Conferencia Internacional del Trabajo, gracias al apoyo del movimiento indígena internacional, jugó un papel importante en casos particularmente graves que involucraban a estados partes del convenio, como fue el caso de los yanomami en la Amazonía brasileña o del conflicto armado en las Chittagiong Hill Tracks, en Bangladesh. *Vid.* Rodríguez-Piñero, *From Policy to Law*, *op. cit.*, pp. 272-283 (analizando la segunda fase de la aplicación del Convenio 107 desde una perspectiva de "derechos indígenas").
- 85 *Vid.* OIT, *Informe de la Reunión de Expertos*, párrafo 46, reimpresso en parte en *Revisión Parcial del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales*, 1957 (núm. 107), *Conferencia Internacional del Trabajo*, 75º período de sesiones, 1988, *Informe* VII(1), Ginebra, OIT, 1987.
- 86 Para un resumen del controvertido proceso de elaboración y adopción del convenio, véase Russell Barsh, "Revision of Convention 107", en *American Journal of International Law*, 81 (1987), pp. 756-759; *id.* "An Advocate's Guide to the Convention on Indigenous and Tribal Peoples", en *Oklahoma City University Law Review*, 209 (1990), pp. 209-236; Lee Sweptson, "A New Step in the International Law on Indigenous and Tribal Peoples: Convention 169 of 1989", en *Oklahoma City University Law Review*, 15(3) (1990), pp. 677-714 (Sweptson fue el principal responsable dentro de la Oficina Internacional del Trabajo del proceso de revisión del Convenio 107).
- 87 La controversia sobre el uso explícito del término "pueblos" en el convenio se saldó con la fórmula poco afortunada que aparece en su artículo 1, que establece que la utilización de este término "no deberá interpretarse en el sentido que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional", Convenio 169, *op. cit.*, art. 1(3).
- 88 *Ibid.*, art. 5(a).
- 89 *Ibid.*, art. 8 (1), (2).
- 90 *Ibid.*, art. 27(1).
- 91 *Ibid.*, art. 28.
- 92 *Ibid.*, art. 7(1).
- 93 *Ibid.*, art. 6(1)(a).
- 94 *Ibid.*, art. 15(2).
- 95 *Ibid.*, art. 13(1). El convenio utiliza la noción de territorio, que incluye "la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera", *ibid.*, art. 13(2).
- 96 A fecha actual, la lista de Estados que han ratificado el Convenio 169, y para los que el convenio es vinculante desde el punto de vista jurídico-formal, es la siguiente: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Dinamarca, Dominica, Ecuador, Fiji, Guatemala, Honduras, México, Países Bajos, Paraguay, Perú, Venezuela.
- 97 Sobre la articulación del modelo de "constitucionalismo multicultural" en América Latina, véase Donna Lee Van Cott, *The Friendly Liquidation of the Past: The Politics of Diversity in Latin America*, Pittsburgh, Pittsburgh University Press, 2000, pp. 262-265, 271-273.
- 98 *Ibid.*, pp. 6-7.
- 99 Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (México D.F., 31 de marzo de 1995).
- 100 *Vid.* *Pronunciamento Conjunto que el Gobierno Federal y el EZLN enviarán a las Instancias de Debate y Decisión Nacional*, 16 de enero de 1996.
- 101 La reforma constitucional mexicana de 2001 fue objeto de tres reclamaciones (art. 24 de la Constitución de la OIT), donde se alegaban violaciones del Convenio 169 debido a la falta de consulta a los pueblos indígenas durante el proceso de reforma constitucional, Convenio 169, *op. cit.*, art. 6(1)(a), así como violaciones a disposiciones sustantivas del convenio. Tras una

prolongada demora, el Consejo de Administración hizo públicos los informes: *Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por México del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales*, 1989 (núm. 169), *presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por el Sindicato de Académicos del Instituto Nacional de Antropología e Historia (SAINAH)*. Doc. OIT N° 289/17/3 (19 de marzo de 2003); *Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por México del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales*, 1989 (núm. 169), *presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por el Sindicato de Trabajadores de la Universidad Autónoma de México (STUNAM) y el Sindicato Independiente de Trabajadores de la Jornada (SITRAJOR)*. Doc. OIT N° 289/17/3 (19 de marzo de 2003) (una reclamación similar presentada por el Frente Auténtico del Trabajo fue desestimada porque éste no constituye una organización de trabajadores en el sentido del art. 24 de la Constitución de la OIT, y carece por tanto de legitimación activa para interponer una reclamación ante el Consejo de Administración de la organización). Si bien no determinó la existencia de violaciones específicas del convenio, los informes adoptados por el Consejo de Administración destacaron la “alarma” provocada por la reforma constitucional entre las organizaciones indígenas, *ibid.*, párr. 140, y solicitó al Comité de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones que realizara un estudio detallado sobre la compatibilidad de la reforma con las disposiciones sustantivas del convenio, *ibid.*, párr. 141 (i).

- 102 En los últimos años, la adopción de una trilogía de casos, el caso de la *Comunidad Awas Tingni vs. Nicaragua*, el caso de las *Hermanas Dann vs. Estados Unidos*, y el caso *Maya vs. Belice* –el primero ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, los otros dos ante la Comisión de Derechos Humanos– han marcado un precedente de enormes implicaciones en la cuestión clave de la defensa de los derechos indígenas sobre las tierras y recursos naturales. Los tres casos toman elementos del régimen de tierra definido en el Convenio 169 de la OIT, y los dos últimos casos lo hacen expresamente –por más que el convenio no haya sido ratificado ni por los Estados Unidos ni por Belice–, considerándolo un elemento fundamental del régimen internacional consuetudinario relativo a los pueblos indígenas. *Vid. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua*, Sentencia de 31 de agosto de 2001, Cte.I.D.H., Serie C (N° 79) (2001); *Mary y Carrie Dann*, Caso 11.140 (Estados Unidos), Informe N° 75/02 (27 de diciembre de 2007), OEA/Ser.L/V/II.117, Doc.1 rev.1 (2003); *Comunidades indígenas mayas y sus miembros vs. Belice*, Caso 12.053, Informe N° 78/00 (admisibilidad) (5 de octubre de 2000), *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2000*, OEA/Ser.L/V/II.111, doc. 6 (2001).
- 103 Tras ser aprobado por el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas y su órgano matriz, la entonces Subcomisión para la Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías, el Proyecto de Declaración Universal sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas está siendo discutido por un grupo de trabajo *ad hoc* de la Comisión de Derechos Humanos, integrado por representantes de los estados y de los pueblos indígenas, que hasta la fecha ha conseguido consensos muy limitados sobre el texto definitivo. Resolución de la Comisión de Derechos Humanos, Resolución 1995/32 de 3 de marzo de 1995.
- 104 La Asamblea General de la OEA decidió en 1989 encargar a la Comisión de Derechos Humanos un borrador de instrumento sobre derechos indígenas. *Vid.* Resolución 1022 (XIX-0/89) de la Asamblea General. El Proyecto de Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas elaborado por la Comisión es ahora objeto de discusión en un grupo de trabajo *ad hoc* creado en el seno de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos de la OEA, dependiente del Consejo Permanente de la organización. *Vid.* Proyecto Declaración Americana Sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 26 de febrero de 1997, en su sesión 1333ª, durante su 95º período ordinario de sesiones, publicado en *Informe Anual 1996 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, OEA/Ser.L/V/II.95, Doc. 7 Rev. (14 de marzo de 1997).
- 105 Para un análisis de la práctica de supervisión de los órganos de control normativo de la OIT en relación con los pueblos indígenas, véase Luis Rodríguez-Piñero, “Historical Anomalies, Contemporary Consequences: International Supervision of the ILO Convention on Indigenous and Tribal Peoples (N° 169)”, *Law and Anthropology*, vol. 12 (2004), pp. 37-88.
- 106 Entre los acontecimientos recientes en las normas y procedimientos relativos a los pueblos indígenas en el marco del sistema internacional de derechos humanos, cabe destacarse la creación del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, dependiente del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, *vid.* Resolución E/RES/2000/22 del Consejo Económico y Social (28 de julio de 2000), y el establecimiento del puesto de Relator Especial sobre los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de los Indígenas, dependiente de la Comisión de Derechos Humanos, *vid.* Resolución 2001/57 de la Comisión de Derechos Humanos, Doc. ONU E/CN.4/DEC/2001/57 (24 de abril de 2001). El sistema interamericano ha asistido a un desarrollo espectacular en el número de casos relativos específicamente a los derechos indígenas, incluido el caso *Awás Tingni* ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Vid.* S. James Anaya y Claudio Grossman, “El Caso *Awás Tingni vs. Nicaragua*: Un nuevo paso en el Derecho internacional de los pueblos indígenas”, en Felipe Gómez Isa (ed.), *El caso Awás Tingni vs. Nicaragua: Nuevos horizontes en la defensa de los derechos humanos de los pueblos indígenas*, Bilbao, Universidad de Deusto, 2003. Para un análisis completo de los últimos avances en la práctica de los órganos internacionales de derechos humanos, incluidas la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, relativa a los pueblos indígenas, véase Anaya, *op. cit.*, caps. 6 y 7.