

LAS MINORÍAS Y COMUNIDADES EN EL DERECHO INTERNACIONAL

Luis DÍAZ MÜLLER *

SUMARIO: *Introducción. I. Etnia, pueblo y sistema internacional. II. Las minorías étnicas en Naciones Unidas. III. Legislación internacional sobre minorías indígenas. IV. El sistema educativo. V. Conclusiones.*

INTRODUCCIÓN

El tema de las minorías, pueblos, grupos étnicos, poblaciones indígenas, nacionalidades, y otras denominaciones, motiva la preocupación de los estudiosos desde distintos enfoques metodológicos.

Este ensayo se propone plantear dos conjuntos de ideas:

- a) La evolución histórica del problema de las minorías;
- b) Las minorías en el sistema de las Naciones Unidas.

La construcción de los estados nacionales (Maquiavelo, *El Príncipe*) ha servido de fundamento a la discusión contemporánea sobre la situación de las minorías y comunidades. El carácter ambiguo, y muchas veces contradictorio, de algunos de los conceptos-fuerza (como "nación", "etnia", "pueblo", etcétera), se ha reflejado en los textos internacionales: artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; artículo 1º sobre derecho de los pueblos a la auto-determinación del Pacto de Derechos Civiles y Políticos y del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La Declaración Universal de Derechos del Hombre (10 de diciembre de 1948) no se pronunció sobre el tema de las minorías sino que el tema se ubicó dentro del campo de los derechos humanos.

Más allá del sistema de las Naciones Unidas podemos encontrar algunas declaraciones sobre protección y promoción de los derechos de las minorías. Es el caso de la "Declaración Universal de los Dere-

chos de los Pueblos" (Argel, 4 de julio de 1976), en que se presentaron algunas innovaciones importantes: el derecho a la existencia de los pueblos, a la cultura, a la autodeterminación política. En relación a las minorías se planteó: a) respecto a su identidad, tradiciones, lengua, patrimonio cultural (artículo 19); b) a la igualdad y la no discriminación (artículo 20); c) sin que esto "autorice un atentado a la integridad territorial y a la unidad política del Estado" (artículo 21).

Por otra parte, la Sociedad de Naciones (1913), recogiendo la experiencia de los siglos anteriores en que se habían establecido acuerdos bilaterales sobre minorías en materia de protección por persecuciones religiosas (siglos XVI-XIX), reconoció el derecho a la autodeterminación a ciertas *minorías nacionales* entregando a la Sociedad la elaboración de estos mecanismos de protección.

En este periodo posterior a la Primera Guerra Mundial, el concepto utilizado fue el de "autodeterminación nacional", que tuvo su origen en la Revolución Francesa. El presidente Wilson, al plantear la cuestión de la autodeterminación en su proyecto "Catorce Puntos para la Paz", retomó este concepto como un principio moral que debía regir el orden mundial, después de la primera conflagración. La creación de nuevos estados, los cambios de fronteras territoriales, las transferencias de población, las corrientes migratorias, improntaron este periodo.

Entre 1919 y 1920 se suscribieron cinco tratados especiales denominados "tratados de minorías", que constituyeran el fundamento jurídico de su protección en ese periodo (Polonia, Checoslovaquia, Estado Serbo-Esloveno, Rumania y Grecia). Además, entre 1919-1923 se agregaron *capítulos especiales de protección a las minorías* en los tratados de Paz de Saint-Germain, Trianón y Nevilly para Austria, Hungría y Bulgaria, respectivamente. Nuevos tratados y "cláusulas de garantía" se sucedieron en el periodo de entre-guerras (1920-1939); Convenio Polaco-Daníqués de 1920; Acuerdo entre Suecia y Finlandia con respecto a la isla Aland (1921), por ejemplo.

Con la creación del sistema de las Naciones Unidas, las minorías (culturales, lingüísticas o religiosas), fueron consideradas dentro del *esquema general de protección de los derechos humanos* (Carta de San Francisco, Declaración Universal). Con todo, en 1948, la Asamblea General aprobó una resolución denominada "Suerte de las Minorías", en que se declaró que las Naciones Unidas no podían permanecer indiferentes ante este problema.

La Comisión de Derechos Humanos, dependiente del Consejo Económico y Social (órgano principal del sistema), fue la encargada de poner en práctica las disposiciones de la Carta de la ONU en materia

de derechos humanos y libertades fundamentales: el 10 de febrero de 1947 la Comisión decidió establecer la Subcomisión de Protección a las Minorías y de Prevención de la Discriminación.

Las principales convenciones internacionales sobre el problema de las minorías son:

— La Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio (1948);

— El Convenio 107 de la OIT relativo a poblaciones indígenas y tribales (1957);

— La Convención de la UNESCO contra la Discriminación en la Esfera de la Enseñanza;

— La Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965);

— Instrumentos internacionales sobre derechos de las minorías: *v. g.*, el acuerdo entre Paquistán y la India (1950), donde se garantizaban a las minorías, la igualdad cívica y el respeto de la vida, la cultura, la libertad personal, etcétera; el tratado de estado de Austria (1955); en que se reconocieron los derechos de las minorías eslovena y croata, y otros.

Los estudios e informes sobre discriminación educativa, derechos políticos, libertad de religión, tránsito, igualdad en la administración de justicia, discriminación racial, complementan el Sistema de Naciones Unidas (Francesco Capotorti, Aurelio Cristescu, Héctor Gros Espiell), en esta materia.

Finalmente, presentamos los principales convenios y tratados internacionales aplicables a México.

I. ETNIA, PUEBLO Y SISTEMA INTERNACIONAL¹

1. *El concepto de etnia*

En los trabajos que se han ocupado de analizar y estudiar el problema étnico, más bien desde el punto de vista antropológico, aparece que el criterio que identifica a una "comunidad indígena" es el criterio de la etnia.

En este sentido, se entiende que *etnia* es una población que: a) se perpetúa por medios biológicos; b) comparte valores fundamentalmen-

¹ Vd. Díaz Müller, Luis, "Minorías étnicas y sociología de las relaciones internacionales", México, El Colegio de México, 1985.

te puestos en práctica en formas culturales específicas; *c)* se integra en el campo de comunicación e interacción; *d)* cuenta con miembros que se identifican a sí mismos y son identificados por otros y que constituyen una categoría distingible de otras del mismo orden.²

El informe del relator especial de la Subcomisión sobre Prevención de la Discriminación y Protección de las Minorías utiliza los siguientes criterios de identificación de una “comunidad indígena”.

1. *Criterio biológico o ancestro:* el hecho de descender de la población nativa del país;

2. *Criterio cultural:* el predominio considerable de elementos de carácter “autóctono” en la cultura nacional y espiritual de una persona, un grupo o una comunidad determinada;

3. *Criterio lingüístico:* el uso de un idioma vernáculo por un individuo, grupo o comunidad;

4. *Criterio de grupo:* el individuo o el grupo se considere, a sí mismo, como indígena o la comunidad en la que vive el individuo o el grupo lo considere como “indígena”;

5. *Criterio múltiple:* como resultado de la combinación de varios de los criterios citados anteriormente;

6. *Criterio de la aceptación por la comunidad indígena:* consiste en vivir en un sistema tribal, pertenecer a una comunidad indígena, tener residencia en determinadas regiones, son elementos de la aceptación por la comunidad indígena;

7. *Criterio de la residencia:* esta exigencia aparece en algunas legislaciones.³

La Oficina Internacional del Trabajo (OIT) dispone en el artículo 1º de su Convenio 107 (1957) el área de aplicación del mismo:

a) a los miembros de las poblaciones tribales o semitribales en los países independientes, cuyas condiciones sociales y económicas corresponden a una etapa menos avanzada que la alcanzada por los otros sectores de la colectividad nacional y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial;

² Cf. Varios autores. Seminario: “Interpretación del Estatuto de las Comunidades Indígenas”, *Boletín Antropológico*, Asunción, Paraguay, vol. XVII, núm. 2, diciembre, 1982. Se refiere a la ley 904 de 1981 o Ley de las Comunidades Indígenas del Paraguay.

³ Sobre esta materia véase Diaz Müller, Luis, “Análisis comparado de las legislaciones nacionales sobre indígenas en América Latina”, México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, El Colegio de México, 1984. Retomo algunos materiales bibliográficos de este informe.

b) muchas de las poblaciones tribales o semitribales en los países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitan en el país, en la época de la conquista o colonización y que, cualquiera que sea su condición jurídica, viven más de acuerdo con las instituciones sociales, económicas y culturales de dicha época que con las instituciones de la nación a que pertenecen.⁴

B. Akzin, al escribir sobre la "etnia" (del griego *ethnos*: pueblo o nación), se refiere a "un grupo cuya mayoría de miembros es en ciertos aspectos relativamente similar entre sí, mientras que es diferente en estos sentidos de la mayoría de los miembros de los demás grupos. Este esquema de 'similitud-disimilitud' está constituido por lo que llamamos características étnicas".⁵

Por nuestra parte, hemos preferido privilegiar el criterio grupal y comunitario, al intentar una definición preliminar de *comunidad o pueblo indígena* integrando los demás elementos:

"Comunidad indígena. Es un grupo social, que se reconoce a sí mismo, asentado históricamente en un territorio, y que comparte una lengua y valores culturales comunes, rigiendo autónomamente su vida en comunidad".⁶

En esta línea de análisis hemos considerado a la etnia como un *grupo social*, en que la "frontera demarcatoria" con otros pueblos o naciones viene dada por la conciencia de grupo (comunidad) y el respeto al principio de la autodeterminación interna y externa. Una etnia es, en nuestra opinión, una unidad micropolítica al interior de un estado.

En algunas partes, como China, la Unión Soviética o Yugoslavia, al referirse a las etnias se habla de "nacionalidades". Esto aumenta la confusión conceptual porque no se trata de "naciones", en los términos y en el sentido que lo utilizamos en este ensayo.

2. *Pueblo y nación*

La discusión acerca de la categoría "pueblo" proviene del nacionalismo romántico alemán del siglo XIX.

El libro clásico de Karl Renner *Staat und Nation* (Estado y nación, 1889), y los *Discursos a la nación alemana* de Fichte, se refieren

⁴ *Ibidem*, pp. 132-133.

⁵ Cf. B. Akzin, *op. cit.*, p. 34.

⁶ Cf. Díaz Müller, Luis, "Análisis comparado de las legislaciones nacionales sobre minorías indígenas", *cit.*, p. 137.

al concepto de pueblo (*volk*) como una cosmovisión, una especie de ideología de "lo popular" (*volksgeist*). Georg Lukács retomará esta interpretación, en una perspectiva de clase, especialmente con *El asalto a la razón*, contundente análisis de la idea nacional alemana y de la construcción del Estado.⁷

La noción de "pueblo", con toda su antigüedad, será retomada en América Latina durante el periodo del pacto populista, que corresponde a la fase de "industrialización fácil" y de sustitución de importaciones, lo que denominamos el crecimiento-espuma:⁸ Goulart (Brasil), Perón (Argentina), Ibáñez (Chile); y con mayor discusión, el presidente Cárdenas en México.⁹ Estamos utilizando el concepto "populismo", históricamente situado, como una forma del régimen capitalista en que el Estado se transforma en ámbito de las clases y se produce una fuerte movilización popular.¹⁰

La categoría "pueblo", en cambio, puede analizarse a partir del concepto de "nación": "La nación se basa en uno o varios de los hechos naturales (cultural, religioso, étnico, ...) que dan lugar a la existencia de un pueblo, que se convierte en nación al tomar conciencia de su existencia diferenciada del resto de la comunidad humana".¹¹ Existe, pues, una relación de causalidad entre el hecho nacional y el pueblo.

Aún más, creemos que el pueblo es un proyecto político, una idea social, un programa de convivencia en comunidad. Por esta razón, quizás, algunos autores (para obviar problemas conceptuales) optan por hablar de "comunidad de sueños".¹²

El hecho diferencial que delimita al pueblo de otras agrupaciones es la idea de un proyecto común. El elemento que separa a la nación del pueblo es la solidaridad básica del grupo en función del proyecto de futuro. La autorrepresentación o conciencia de sí mismo y la idea de totalidad (una misma visión de la sociedad), hace que el

⁷ Cf. Georg Lukács, *El asalto a la razón*, México, Grijalbo, 1974.

⁸ Cf. Diaz Müller, Luis y Fernando Ostornol Fernández, "El derecho de rebeldía como derecho de los pueblos. Una perspectiva latinoamericana", comunicación a la Reunión Anual de la Asociación Internacional de Juristas Demócratas. Atenas, Grecia, 1984.

⁹ La utilización de este concepto es del profesor Alain Touraine, de la Universidad de París.

¹⁰ Cf. Altman, Werner, *Cárdenas, Vargas y Perón, una confluencia populista*, México, UNAM, 1984.

¹¹ Cf. Laclau Ernesto, *Política e ideología en la teoría marxista. Capitalismo, fascismo, populismo*, Madrid, Siglo XXI, 1977.

¹² Cf. Busquets, Julio, "Introducción a la sociología de las nacionalidades", *Cuadernos para el Diálogo*, Madrid, 1971, p. 26.

pueblo se transforme en un elemento determinante de la construcción del Estado.

La nación, escribe K. Deutsch, es “un pueblo que controla un Estado”.¹³ El Estado, como depositario del poder político,¹⁴ es el factor cohesionador de la sociedad civil, que incluye a las mayorías y minorías.

R. H. S. Crossman, refiriéndose al concepto de nación, escribe: “Un pueblo unido por lazos históricos, filológicos y culturales”, dice el inglés, mirando de reojo hacia Escocia y Gales así como hacia Irlanda. “Una reunión libre de individuos que, sin consideración alguna respecto a la raza o al lenguaje, desean vivir unidos bajo un mismo gobierno”, dice el ciudadano norteamericano, mientras espera que nadie le mencione el problema del negro ni sus leyes migratorias.¹⁵

El propio Crossman (1939) propone una definición de *nación*: “Un pueblo que vive bajo un único gobierno central lo suficientemente fuerte para mantener su independencia frente a otras potencias”.¹⁶ Según esto, la nación sería la sumatoria de: *pueblo* + *gobierno* + *soberanía externa*. Lo que da por resultado, en nuestra opinión, una excelente definición jurídica ¡del Estado!

Una nación es una comunidad política diferente de otros grupos humanos. Es un contrato de solidaridad humana. Por eso es que puede existir la nación sin que exista el Estado, o que su existencia se fije en un territorio determinado.

En el enfoque marxista, si bien no existe una teoría (como conjunto orgánico y sistemático) de la nación, no es menos cierto que existen frecuentes alusiones al problema. Así, en la Carta a Engels (20 de junio de 1886), Marx señalaba la importancia de valorar la existencia de las nacionalidades y de las naciones. También es cierto que frente al afán globalizante de las doctrinas emanadas del Siglo de las Luces, el *hecho nacional* apareció como un desafío inédito, casi imprevisible en la realidad de la época.

La nación, producto surgido en la segunda mitad del siglo XVIII, fruto de la revolución triunfante, conquista la ideología burguesa, en que una historiografía romántica se dedica a instaurar la identidad

¹³ Cf. Deutsch, Karl W., *El análisis de las relaciones internacionales*, 2a. ed., Buenos Aires, Paidós, 1974, p. 91.

¹⁴ Cf. Díaz Müller, Luis, *América Latina. Relaciones internacionales y derechos humanos*, México, FCE, 1986.

¹⁵ Cf. Crossman, R. H. S., *Biografía del Estado moderno*, México, FCE, primera reimpresión, 1978. La primera edición es de 1939.

¹⁶ *Ibidem*, p. 21.

nacional como valor supremo y a colocar en primer plano la unidad de la patria y de la nación ante esa "arrogancia nacional enfática y exaltada".¹⁷

Los proletarios, en una versión común, no tienen patria. Vladimir I. Lenin, en *El derecho de las naciones a la autodeterminación*, profundiza la perspectiva contenida en el *Manifiesto comunista*:

Por consiguiente, si queremos entender lo que significa la autodeterminación de las naciones, sin jugar a definiciones jurídicas, ni "inventar" definiciones abstractas, sino examinando las condiciones histórico-económicas de los movimientos nacionales, llegaremos inevitablemente a la conclusión siguiente: por autodeterminación de las naciones se entiende su separación estatal de las colectividades nacionales extrañas, se entiende la formación de un estado nacional independiente.¹⁸

En esta interpretación, la nación aparece ligada al problema de las clases sociales.

Es importante destacar que la cuestión de las *clases sociales* aparece en América Latina ligada en sus inicios al proyecto independista y a la conquista de la emancipación política.¹⁹ En América Latina, hoy por hoy, el tema del nacionalismo latinoamericano aparece vinculado al rescate de la idea de la integración latinoamericana. La creación del Sistema Económico Latinoamericano (SELA, Panamá, 1975) representa, junto al Pacto Andino de 1969, un intento por recuperar el perfil progresista del "nacionalismo económico" y de la formulación común de una política económica conjunta.

En esta impronta aparecen algunos trabajos que vuelven a poner en el tapete de la discusión el nexo entre "lo nacional" y "lo popular". Es el caso de Sergio Sporer con *América Latina. Los desafíos del tiempo fecundo*, en que plantea la viabilidad del proyecto nacional-popular, abriendo el análisis de la "clase" hacia la categoría "pueblo"

¹⁷ Cf. Haupt, Georges y Claudio Weill, *Marx y Engels frente al problema de las naciones*, Barcelona, Taurus, 1978, pp. 12 y 13; Marx, Carlos, *La ideología alemana*, 2a. ed., Montevideo, Pueblos Unidos, 1968. En este libro, Marx y Engels superan la confusa declaración del "Manifiesto Comunista" (1848), en que no se aclara si se está frente a una coincidencia entre la conciencia nacional y la conciencia de clase.

¹⁸ Cf. Lenin, V. I., *El derecho de las naciones a la autodeterminación*, México, Grijalbo, 1969, p. 11.

¹⁹ Cf. Ricaurte, Soler, *Clase y nación en Hispanoamérica*, Panamá, Tareas, 1975.

(1979). En una perspectiva similar, aparecen dos trabajos nuestros,²⁰ en que se formula la posibilidad alternativa del Estado *nacional-popular* como una solución para los gobiernos posteriores a los Estados de seguridad nacional.

El sistema internacional, conjunto de actores-nacionales en un mundo que retornó a la "guerra fría", aparece como el escenario de la vuelta al mundo bipolar de posguerra. El problema de la "etnia" y de la "nación", como se escribía, aparece mediado por el Estado, protagonista principal de las relaciones mundiales.

La clave del tema que presentamos consiste, precisamente, en la capacidad de analizar en una doble perspectiva la cuestión de las etnias: un primer análisis, desde la estructura interna de la relación Estado-nación, hacia el sistema interestatal, sin dejar de mencionar una serie de otros actores y sujetos que están apareciendo en la vida internacional.²¹ En segundo lugar, otra perspectiva de explicación viene dada por la explicación desde la sociología de las relaciones internacionales hacia las unidades de base como la "etnia" y la "nación". Pasemos, pues, a intentar el análisis de la etnia observada desde el sistema de poder internacional.

3. *La sociología de las relaciones internacionales y el análisis de las etnias*

En la perspectiva de la sociología de las relaciones internacionales²² puede observarse un escaso desarrollo del problema en estudio.

La mayoría de los autores han abordado el tema del nacionalismo como fenómeno de importancia en los asuntos mundiales de este siglo, y las estructuras de base, como las étnicas, han sido olvidadas.

²⁰ Cf. Spoerer, Sergio, *América Latina, los desafíos del tiempo fecundo*, México, Siglo XXI, 1979; Díaz Müller, Luis, *Estado y desarrollo en América Latina*, México, Nueva Imagen, 1984, y "El Estado de Seguridad Nacional y la integración latinoamericana", *Memorias del Primer Congreso Nacional de Teoría del Estado*, México, UNAM, 1980, entre otros trabajos.

²¹ Vd. Díaz Müller, Luis, "Los pueblos y los derechos humanos", *América Latina. Relaciones internacionales y derechos humanos*, cit.

²² Vd. Entre la bibliografía consultada: Deutsch, Karl W., *El análisis de las relaciones internacionales*, citado; Hoffman, Stanley, *Teorías contemporáneas de las relaciones internacionales*, Madrid, Tecnos, 1976; Bosc, Robert, *Sociología de la paz*, Barcelona, Estela, 1967; Trujol y Serra, Antonio, *La sociedad internacional*, Madrid, Alianza Editorial, 1974; Smith, Anthony D., *Nationalism in the Twentieth Century*, Oxford, 1979.

Esta advertencia preliminar nos lleva a limitar el examen del problema a dos niveles principales de estudio: 1º el tratamiento y estudio de las etnias y de las minorías en el sistema de Naciones Unidas, a que nos referiremos brevemente, remitiendo a la bibliografía sobre esta materia; y, 2º el análisis metodológico de la etnia en la perspectiva de la sociología internacional, que es nuestra preocupación primordial.

II. LAS MINORÍAS ÉTNICAS EN NACIONES UNIDAS

Desde la Primera Guerra Mundial se empezó a debatir el problema de las minorías étnicas. En la Conferencia de Paz de 1915 se estudiaron diversas soluciones para resolver el problema de las minorías, basados en el concepto de autodeterminación nacional.²³

El problema de las minorías nacionales fue considerado un tema importante para mantener la paz mundial.²⁴ La Sociedad de las Naciones estableció un régimen jurídico especial de protección de las minorías con base en una serie de tratados destinados a proteger los intereses de los habitantes que diferían de la mayoría de la población.²⁵

Al final de la Segunda Guerra Mundial, con la creación del Sistema de Naciones Unidas, se estableció un sistema de protección de los derechos humanos. Sin embargo, este mecanismo internacional contenido en la Carta de las Naciones Unidas no estableció ningún artículo o declaración específica sobre la cuestión de las minorías.

La Declaración Universal de Derechos Humanos, de 10 de diciembre de 1948, omitió toda alusión al problema de las minorías de todo tipo. El problema quedó ubicado dentro de la discusión sobre los derechos humanos, especialmente sobre la preeminencia de los derechos individuales en desmedro de los colectivos o viceversa.²⁶

El sistema de Naciones Unidas instituyó, a través del Consejo Económico y Social, la Comisión de Derechos Humanos, destinada a velar

²³ Cf. Donnadieu Aguado, Laura, *Tratamiento internacional del problema de las minorías étnicas, religiosas y lingüísticas*. México, El Colegio de México, 1984, p. 10.

²⁴ Cf. Inis, Claude, *National Minorities*, Cambridge, Harvard University Press, 1955.

²⁵ Cf. Donnadieu, Laura, cit., p. 14.

²⁶ Cf. Cassese, Antonio, "La protección internacional de los derechos humanos en el sistema de Naciones Unidas", México, ponencia al Seminario Internacional de Protección de los Derechos Humanos, abril, 1982.

por el cumplimiento de las disposiciones de la Carta en materia de libertades y derechos fundamentales.²⁷ Por esta razón, el 10 de febrero de 1945 la Comisión decidió establecer la Subcomisión de Protección a las Minorías y de Prevención a la Discriminación.

En la Subcomisión empezaron a plantearse los problemas relacionados con las minorías como un asunto específico que debía preocupar a la comunidad internacional. Fue así como el artículo 27 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos estableció el *derecho de las minorías* a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a usar su propio idioma.

Con posterioridad surgieron diversos instrumentos internacionales destinados a la protección de estos grupos:

- La Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio (1948);
- El Convenio 107 de la OIT relativo a las poblaciones indígenas de 1957;
- La Convención de la UNESCO relativa a la lucha contra la discriminación en la esfera de la enseñanza (1948);
- La Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965).

Por último, debe mencionarse la labor del Grupo de Trabajo sobre Comunidades Indígenas, dependiente de la Subcomisión, que ha venido desarrollando un interesante trabajo en materia de protección de minorías indígenas; en particular, respecto de la abrogación del Convenio 107 y de la situación de las minorías en el mundo.²⁸

En conclusión, este primer intento de análisis, el estudio de las minorías en el sistema de las Naciones, nos permite ofrecer dos conclusiones principales. En primer término, el escaso tratamiento del problema de las minorías en los estudios y declaraciones sobre derechos humanos. En segundo lugar, la necesidad de realizar un estudio mayormente comprensivo, de interpretación, del problema de las minorías étnicas en la perspectiva de la teoría de las relaciones internacionales.

²⁷ Cf. Capotorti, Francesco, *Estudio sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías físicas y religiosas o lingüísticas*, Nueva York, Naciones Unidas, 1979.

²⁸ Cf. Stavenhagen, Rodolfo, *Las minorías culturales y los derechos humanos*, México, El Colegio de México, 1983.

Sociología de las relaciones internacionales y minorías étnicas

La sociología de las relaciones internacionales, que otros autores denominan teoría de las relaciones del poder internacional; y otros la ubican como parte integrante de la ciencia política, ha alcanzado escaso desarrollo teórico.

Un enfoque analítico adecuado para estudiar la vinculación entre la etnia y la sociología de las relaciones internacionales puede consistir en avanzar en la explicación de cómo los actores *internacionales* (organismos internacionales, empresas transnacionales, grupos de presión, minorías) influyeron y se relacionan en la estructura del poder internacional, a partir de la noción de Estado-nación.

Las diferentes "escuelas" de las relaciones internacionales: el análisis del *decision-making*, los estudios de regiones,²⁹ la escuela realista de Morgenthau y S. Hoffman,³⁰ los estudios históricos (Renouvin y Duroselle), las investigaciones sobre la paz (J. Galtung), el intento de construir una "teoría" marxista de las relaciones internacionales (R. Mesa, M. Merle), las posibilidades del método estructural, la "teoría" de los juegos (M. Davis y K. Deutsch), el análisis de actores (Morton Kaplan), han empezado a debatir el estatuto científico y las posibilidades de explicación de la sociedad (Schwarzenberger) y la comunidad internacional.

En esta compleja urdimbre de interpretaciones hemos optado por fijar algunos conceptos provisionales de nuestra propia visión del poder internacional. Establezcamos que la sociología de las relaciones internacionales se encarga de estudiar y analizar el conjunto de fenómenos que operan conflictivamente en las relaciones de poder internacional.³¹

²⁹ Entre la bibliografía consultada, véase, Zorgbibe, Charles, *Les Relations Internationales*, PUF, París, 1975; Madrid, Alianza Universidad, 1976; Merle, Marcel, et al., *El estudio científico de las relaciones internacionales*, México, UNAM, 1978; Knorr, Hans y Sidney Verba, *The International System, Theoretical Essays* Princeton University Press, 1961; Mesa, Roberto, "Sociología de las relaciones internacionales" (fotocopiado), 1980; Kaplan, Morton A., *New approaches to International Relations*, Nueva York, St. Martin's Press, 1968; Burton, J. W., *Teoría general de las relaciones internacionales*, México, UNAM, 1973; Hoffman, Stanley, *Teorías contemporáneas de las relaciones internacionales*, Madrid, Tecnos, 1963; Deutsch, Karl W., *El análisis de las relaciones internacionales*, 2a. ed., Buenos Aires, Paidós, 1974; Trujol Serra, Antonio, *La teoría de las relaciones internacionales como sociología*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1973, entre otros.

³⁰ Vd. Diaz Müller, Luis, "Hacia un sistema latinoamericano. Notas para el estudio de las relaciones internacionales por regiones", México, Coloquio de Primavera, UNAM, 1978.

³¹ Cf. Morgenthau, Hans, *Paz y guerra entre las naciones*, Madrid, Alianza, 1972.

Este conjunto de actores pueden ser los Estados, las organizaciones internacionales, los poderes privados como los grupos de presión; y por cierto, las minorías indígenas.

El peso específico que pueden llegar a tener las minorías indígenas en las relaciones del poder internacional es escasa.³² Desde el punto de vista metodológico, pareciera que existe una "brecha" entre el estudio de la *etnia* y el sistema internacional que, como afirmábamos, era suplida por el concepto relacional de Estado-nación.

En efecto, si quisiéramos establecer y descubrir un enfoque relacional de análisis habría que plantearlo jerárquicamente:

Sistema internacional
Estado-nación (clases sociales)
Comunidades o etnias

En otras palabras, insistimos en que el concepto relacional del Estado-nación es el eje explicativo del problema que tratamos. No estamos planteando una concepción nacional de la historia, sino que nos limitamos a reconocer que el fenómeno de la nación aparece como una "estructura" *real y objetiva* para el análisis de la inserción de la etnia en las relaciones internacionales.³³

El surgimiento del capitalismo, y el tránsito de la ciudad-Estado al estado "nacional" vino a uniformar y establecer la idea de la unidad nacional sin conflictos. El papel desempeñado por el derecho y la ideología en la *homogeneización* de las relaciones entre los grupos y el Estado vino a consolidar el mito del estado nacional sin contradicciones, uniforme, haciendo aparecer como "inexistente" la cuestión de las etnias o nacionalidades.³⁴

El estudio de las etnias nos lleva a introducir otro elemento de análisis: la autodeterminación interna y externa de las comunidades.³⁵ En efecto, ha sido la discusión en torno al principio de la *autodeterminación de los pueblos*, quien ha introducido el debate acerca de la

³² Vd. Díaz Müller, Luis, *Las minorías y el derecho internacional*, San José, Instituto de Derechos Humanos, 1985.

³³ Otto Bauer señala que los sociólogos italianos han establecido los siguientes elementos de la *nación*: región de residencia común, ascendencia común, lengua común, costumbres y usos comunes, vivencias comunes y pasado histórico común y leyes y religión comunes, *op. cit.*, p. 137.

³⁴ Vd. Busquets, Julio, *op. cit.*

³⁵ Cf. Cossese, Antonio y Edmond Louve, *Pour un droit des peuples*, París, Berger levrant, 1978.

independencia de los Estados en el marco del proceso de descolonización iniciado a partir de la década de los sesenta.

Ahora bien, estos mismos elementos que permitieron el establecimiento del principio de autodeterminación de los pueblos (si bien se refería primordialmente a los Estados) ha permitido iniciar el debate con respecto a los grupos étnicos.

Entonces, como la división de las clases está basada en el modo de producción, alcanza también a los grupos indígenas: aquí se plantea el problema de la autodeterminación interna,³⁶ como se ha venido discutiendo en el Grupo de Trabajo sobre minorías étnicas de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las minorías.

El problema de las clases en el nivel nacional-estatal alcanza y obliga a definir el papel de las comunidades étnicas en la inserción del actor estatal en las relaciones internacionales.

III. LEGISLACIÓN INTERNACIONAL SOBRE MINORÍAS INDÍGENAS

1. *Introducción*

El análisis de la legislación internacional sobre minorías indígenas lo referiremos, especialmente, al estudio crítico del Convenio 107 de 1957 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), para concluir proponiendo una definición provisoria de "comunidad indígena".

Esto significa dar por descontado los pactos internacionales sobre derechos humanos, a que nos referiremos en las *Conclusiones sobre una metodología general de protección de las minorías indígenas*; sobre todo, para situar la cuestión de las minorías indígenas en el campo de los derechos humanos y, más particularmente, en contraste con su evolución generacional, como lo anunciamos al inicio de este estudio.

2. *El Convenio 107 de 1957 de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT)*

El Convenio 107 trata siete áreas fundamentales de problemas relacionados con las poblaciones indígenas:

³⁶ *Ibidem*. Ver: Declaración Universal de Derechos de los Pueblos (Aryel, 1976).

1. Principios generales;
2. Tierras;
3. Contratación y condiciones de empleo;
4. Formación profesional, artesanía e industrias rurales;
5. Seguridad social y sanidad;
6. Educación y medios de información;
7. Administración.³⁷

El artículo 1º del Convenio estipula que:

el mismo se aplica a los miembros de las poblaciones tribales o semitribales, incluidos los descendientes de poblaciones que habitan la región de que se trate en la época de la colonización cuyas condiciones sociales y económicas corresponden a una etapa menos avanzada que la alcanzada por el resto de la colectividad nacional y que estén regidas por sus propias costumbres y tradiciones.

Un primer problema de interpretación práctica que surge del artículo 1º se relaciona con la extensión de su aplicabilidad. Los Estados que hayan ratificado el Convenio pueden considerar que se aplica: a) a grupos aislados y silvícolas; b) que incluye a todas las personas de ascendencia indígena si conservan ciertos vínculos con su cultura tradicional, y c) cualquier otra fórmula intermedia.

En efecto, la calificación de un grupo como "indígena" puede provocar efectos jurídicos especiales, que se han venido planteando a lo largo de este trabajo, como es el caso de la posibilidad de instaurar un régimen jurídico particular de protección, a las prioridades sobre distribución de tierras en procesos de reforma agraria.³⁸

El artículo 2º del Convenio establece que incumbirá principalmente a los gobiernos "desarrollar programas coordinados y sistemáticos con miras a la protección de las poblaciones indígenas y a su integración progresiva en la vida de sus respectivos países...". Este artículo nos remite a la necesidad de establecer un régimen internacional de protección, como a la política de "integrar" a las poblaciones indígenas a la vida de sus países.

Como se recordará, la tendencia predominante en nuestras legislaciones, en el texto o en su aplicación práctica, es con cargo del Estado nacional.³⁹

³⁷ Vd. Swepton, Lee, *Enfoques del "problema indígena" en América Latina*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 1978.

³⁸ *Ibidem*, p. 167.

³⁹ Cf. Akzin, Benjamin, *op. cit.*

Esto significa la desaparición paulatina de las minorías acosadas por la cultura y civilización dominante, situación que empieza a plantearse en términos de *protección* con posterioridad a la Primera Guerra Mundial. Como señala B. Akzin, "En el sistema de protección de minorías entre las dos guerras mundiales, los documentos internacionales del periodo, de manera muy significativa, se abstienen de llamar a los grupos 'minorías nacionales' como de extender los derechos internacionales estipulados a derechos colectivos..."⁴⁰

El artículo 2º del Convenio 107 plantea tres categorías de problemas. *En primer lugar*, las relaciones con la obligación de algunos países de instituir medidas especiales para grupos reducidos o aislados. *Segundo*, un problema que plantea L. Swepton, y que se refiere a aquellas poblaciones que pueden constituir el grupo más amplio del país. En este caso, pueden presentarse contradicciones entre las medidas especiales previstas en el Convenio y otras que pertenecen al desarrollo rural, y que pudieran interferir con las medidas de protección.

El tercer conjunto de problemas apunta al problema central que deberá dilucidar tanto la legislación internacional como doméstica: *¿debe protegerse a las poblaciones indígenas o integrarlas a la vida nacional?*⁴¹

El artículo 2, párrafo 2, letra c), dispone que los Estados están obligados a desarrollar programas con miras a la protección de estas poblaciones y a "su integración progresiva en la vida de sus respectivos países". La OIT obtuvo el Premio Nóbel de la Paz en 1969.⁴²

Nos pronunciamos en favor del respeto al pluralismo étnico y al principio de autodeterminación de las minorías indígenas. Numerosos acuerdos internacionales avalan esta interpretación:

1. Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio (1948);
2. Convención de la UNESCO Relativa a la Lucha contra la Discriminación en la Esfera de la Enseñanza;
3. Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965);
4. Convención para la Protección de los Derechos y las Libertades Fundamentales del Consejo de Europa (1950);

⁴⁰ *Ibidem*, p. 55.

⁴¹ El Convenio entró en vigencia el 2 de junio de 1959, y ha sido ratificado por 27 países al año 1982.

⁴² Para la OIT y los derechos humanos, consúltese, H. Gros Espiell: *La OIT y los derechos humanos en América Latina*, México, UNAM, 1978.

5. Convenio y Recomendación 111 Relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación de la OIT;

6. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), que establece un conjunto de derechos en favor de las personas pertenecientes a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas (artículo 27);

7. Acuerdos bilaterales sobre discriminación.⁴⁸

El problema central se presenta acerca de la interpretación del concepto "integración" a la vida nacional establecido en el Convenio 107, y en la Recomendación 104 sobre esta misma cuestión.

La mayoría de los Estados ratificantes de ambos instrumentos internacionales han aceptado el texto del Convenio. Estimamos que es urgente realizar una *revisión integral* del mismo, por una serie de razones:

a) La necesidad de consagrar internacionalmente, en lo que se refiere al trabajo, la protección de las minorías en la perspectiva del pluralismo; ;

b) Corregir el enfoque teórico-jurídico que inspira al Convenio 107: el reconocimiento de un solo esquema de desarrollo, de "cultura" y "civilización", que no respeta la posibilidad de coexistir en la diversidad;

c) Recoger los planteamientos de una serie de organizaciones no gubernamentales sobre el problema. Así, podemos mencionar: la Conferencia Circumpolar Inuit (Alaska, 1977); Declaración de Barbados I y II (1977); en que se denuncia la dominación y las políticas de asimilación; la Segunda Asamblea General de Pueblos Indígenas (Suecia, 1977) sobre "la situación de los pueblos indígenas a la luz de los convenios internacionales para la protección de los derechos de la persona humana, a su vida, su libertad y sus tierras";⁴⁴ el Primer Congreso de Movimientos Indios de Sudamérica (Perú, 1980), en que se elaboró una Declaración sobre Ideología Indianista, la constitución del Consejo Indio de Sudamérica (CISA) y una resolución sobre el Convenio 107, cuyas partes centrales son las siguientes:

- libre determinación de las poblaciones indígenas;
- autogestión en el manejo de sus territorios (tierras y recursos);
- pluralismo en la educación y respeto a la diversidad cultural;

⁴⁸ Vd. Capotosti, Francesco, *Estudio sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas*, Nueva York, Naciones Unidas, 1979.

⁴⁴ Vd. El *Informe* del relator especial, cit., capítulo IV, pp. 54 y 55.

- rechazo a la intromisión de sectas religiosas;
- expulsión del Instituto Lingüístico de Verano.⁴⁵

Se rechaza el indigenismo como tendencia representativa de la ideología de la opresión, y se aboga por un retorno a la cultura milenaria.⁴⁶

En este contexto, el Consejo Índio de Sudamérica (CISA) sostiene la necesidad de obtener apoyo político y económico para obtener el rechazo internacional del Convenio 107 y de la Recomendación 104.

Las razones invocadas para tal efecto son:

- a) El Convenio 107 fue realizado por los gobiernos, sin participación de los propios interesados;
- b) no contempla el derecho a la autodeterminación;
- c) busca la integración y asimilación con una total falta de respeto hacia la dignidad de todo pueblo a tener derecho a la libertad;
- d) tiene como finalidad la destrucción de la cultura, tradiciones e idiomas indios;
- e) el Convenio se contradice en sus diferentes artículos, lo cual deja lugar a interpretaciones ambiguas.

En suma: Se postula la elaboración de una nueva ley por parte de las Naciones Unidas, con plena participación de los representantes indígenas.

Además de las conferencias regionales o internacionales de pueblos indígenas, se han realizado otras conferencias de denuncia sobre la situación de los indígenas y/o sobre los derechos humanos: congresos de americanistas, reuniones del Tribunal Russell: sobre los pueblos indígenas de América (1980), los congresos indigenistas interamericanos, seminarios internacionales,⁴⁷ y el trabajo realizado por ciertos organismos internacionales como el Grupo Internacional de Trabajo para Asuntos Indígenas (INGIA), el Centro de Documentación e Información sobre Asuntos Indígenas en la Región Amazónica (AMAZINO), y Survival International (SI).⁴⁸

⁴⁵ *Ibidem.*

⁴⁶ En esta Declaración se menciona: a) cuando el pueblo indio es mayoría en su país, la finalidad es la toma del poder político; b) cuando es minoría, se establecerá la alianza con sectores populares, sin comprometer su autonomía política y su identidad étnico-cultural.

⁴⁷ En Materia de cursos sobre derechos humanos: Curso del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH anual, San José de Costa Rica); cursos anuales del Instituto de Estrasburgo; seminarios del Instituto de Investigaciones Jurídicas; Curso anual de la Academia Mexicana de Derechos Humanos.

⁴⁸ Cf. Colombias, Adolfo (compilador), *Hacia la autogestión indígena*, Quito, Ediciones del Sol, 1977.

3. Comentario crítico al Convenio 107⁴⁹

a) La definición de población indígena

En su artículo 1º, el Convenio 107 señala el área de su aplicación:

a) a los miembros de las poblaciones tribales o semitribales en los países independientes, cuyas condiciones sociales y económicas corresponden a una etapa menos avanzada que la alcanzada por los otros sectores de la colectividad nacional y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial;

b) a miembros de las poblaciones tribales o semitribales en los países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país, en la época de la conquista o colonización y que, cualquiera que sea su condición jurídica, viven más de acuerdo con las instituciones sociales, económicas y culturales de dicha época que con las instituciones de la nación a que pertenecen.

El *Informe* del relator especial, ampliamente citado, refiere los siguientes criterios de análisis utilizados para la definición de población indígena:

I. *Criterio biológico o ancestro*: el hecho de descender de integrantes de la población nativa del país;

II. *Criterio cultural*: el predominio considerable de elementos de carácter “autóctono” en la cultura material y espiritual de una persona, un grupo o una comunidad determinados.

III. *Criterio lingüístico*: el uso de un idioma vernáculo por un individuo, grupo o comunidad, se ha considerado siempre, señala el relator especial, como uno de los criterios para considerarlos como indígenas. El idioma como concreción de una particular visión del mundo.⁵⁰

IV. *Criterio de grupo*: este criterio consiste en que el individuo o el grupo se considera a sí mismo como indígena o la comunidad en la

⁴⁹ Vd. Ibarra, Mario, *Protection, integration au permis de détruire. La Convention No. 107 (1975) du Bureau International du Travail*, Geneve, Juillet, 1982.

⁵⁰ Entre la abundante bibliografía, véase: Lottile, Antoine, “La ségrégation, la Declaration Universelle des Droits de L'Homme et la Choste des Nations Unies”, *Revue de Droit International*, Geneve, Janvier-mars, 1963; Lavieille, Jean-Marc, “Droit a la différence. Pour une vision globale des phénomènes minoritaires”, *Revue de Droit International*, Geneve, October-Décembre, 1981, núm. 4, pp. 315 y ss.

que vive el individuo o el grupo lo considera “indígena”, o bien existe una combinación de consideraciones personales y comunales como “indígena”.⁵¹

V. *Criterio múltiple*: el Informe del relator especial habla sobre un criterio múltiple como combinación de dos o más de los criterios mencionados.

VI. *Criterio de la aceptación por la comunidad indígena*: vivir en un sistema tribal, pertenecer a una comunidad indígena, residencia en determinadas regiones, son elementos de la aceptación por la comunidad indígena.

VII. *Criterio de la residencia*: este requisito aparece en algunas legislaciones.⁵²

A las críticas anteriormente expuestas, creemos que respecto de la definición del artículo 1º del Convenio 107 deberían agregarse:

a) No respeta el carácter ancestral (criterio biológico). En realidad, al igual que la mayoría de las legislaciones nacionales, acepta el sentido “integrador” o “asimilatorio” a la colectividad nacional;

b) No hace referencia al criterio lingüístico;

c) Falta el criterio de autoidentificación y mantenimiento de una identidad cultural propia. La definición trata de “etapa menos avanzada”, que se refiere a una relación de atraso en el desarrollo; o de “colectividad nacional”, como paradigma o modelo a imitar. Sin respetar la necesaria autonomía e identidad de las poblaciones;

d) *Ausencia del principio de autodeterminación interna y externa*.

Por *autodeterminación interna* queremos entender al conjunto de manifestaciones (políticas, socioculturales, etcétera), que permiten el desarrollo autónomo de las poblaciones indígenas. Por *autodeterminación externa*: al reconocimiento por el Estado y la comunidad internacional de esta autonomía de las poblaciones;

e) *El Convenio 107 habla de una situación de “desarrollo menos avanzada”.*

La definición trata, polarmente, la cuestión del desarrollo de las poblaciones indígenas. Estariamos en presencia de una comunidad de este tipo cuando observamos grupos “más atrasados” social y culturalmente. Si aún la propia definición de *desarrollo* está en tela de juicio, ¿cómo caracterizar esta situación de atraso?

Es evidente, en este sentido, que la definición es incompleta y no

⁵¹ Vd. el *Informe* del relator especial, capítulo V, pp. 6-13 y 33, respectivamente.

⁵² *Ibidem*, p. 39.

incorpora otros criterios de identificación de una “población indígena”, como sería el caso del criterio biológico, lingüístico o grupal.

Sería preferible optar por una nueva definición que *integrara* los diferentes criterios señalados, recogiendo las inquietudes de las organizaciones indígenas.⁵³

*f) La ausencia de una vinculación entre el concepto de “población indígena” y la noción política de “comunidad” o “pueblo”.*⁵⁴

“Población”, como se ha observado, es un término multiforme. “Comunidad” o “pueblo”, en su reemplazo, podrían precisar la identidad de los grupos indígenas.

b) Hacia una nueva definición de comunidad indígena (población)

Los elementos que deberían utilizarse en una nueva definición de *comunidad indígena* deberían aceptar un enfoque combinatorio de todos los criterios señalados en el *Informe* del relator especial.

Además, debería rescatar el criterio político de *comunidad* en vez de *población*, que permitiera enfatizar el elemento o criterio político en la definición.

Nuestra definición. Comunidad indígena: “Es un grupo social, que se reconoce a sí mismo, asentado históricamente en un territorio, y que comparte una lengua y valores culturales comunes, rigiendo autónomamente su vida en comunidad”.

Esta definición provisoria trata de incorporar los elementos tratados en el *Informe* del relator especial. Además, enfatiza el carácter *grupal* y *comunitario* de los indígenas, insistiendo en la recuperación del carácter *colectivo* de los derechos de las comunidades indígenas.

La definición propuesta es un “relevamiento” de la realidad social. Ciertamente, no es menester que intervengan *todos* sus elementos para tipificar la existencia de una *comunidad indígena*.

Los derechos de las comunidades indígenas son, pues, *derechos sociales*. En este sentido, los ubicamos dentro de los derechos denominados de la segunda generación; es decir, aquellos derechos que exigen del Estado una obligación de hacer. En este caso, de reconocer la

⁵³ Es el caso de las “reducciones” de indígenas (mapuches) en Chile, y los “resguardos” en Colombia.

⁵⁴ Los criterios utilizados son: *a) el criterio del ancestro; b) el criterio del idioma; c) la conciencia de grupo; d) la residencia; e) el criterio comunitario.* Véase informe del relator especial, *op. cit.*, capítulo V, pp. 281 y ss.

existencia y los efectos jurídicos que significa la realidad de las comunidades indígenas.⁵⁵

IV. EL SISTEMA EDUCATIVO

1. *En el nivel internacional, el tratamiento de la educación está contemplado en los siguientes instrumentos:*

- Artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos;
- Artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales;
- El artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Los derechos tutelados por estos instrumentos internacionales consisten en:

- a) El derecho a la educación;
 - b) La obligatoriedad de la educación gratuita;
 - c) La educación como requisito del desarrollo de la personalidad humana y el respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales;
 - d) El derecho de los padres a elegir el tipo de educación que debe recibir un hijo;
 - e) La libertad de establecer instituciones educativas;⁵⁶
 - f) Convenio 107 de la OIT: elaboración de programas educativos que permitan elevar el nivel de vida de las poblaciones indígenas, y adoptar medidas para su integración a la comunidad nacional (artículos 21 a 25, inclusive);
 - g) Declaración de Naciones Unidas sobre Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (artículos 3 y 4);
 - h) Convención Internacional sobre Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (artículo 7).
2. *En los textos constitucionales de algunos países aparecen referencias al derecho a la educación de las comunidades indígenas.*
- Así, las Constituciones de algunos países excluyen o prohíben la

⁵⁵ Vd. Lavieille, Jean-Mar, "La nation du peuple", *Revue de Droit International*, Geneve, Janvier-Mars, núm. 1, 1975, pp. 65 y ss.

⁵⁶ Vd. Ballón, Francisco y Pierre Foy, *Costilla de derechos humanos*, Centro de Investigación y Promoción Amazónica. Documento de Trabajo [s/f], pp. 12-13.

discriminación contra indígenas y otros grupos en materia de acceso a la educación.⁵⁷

En Paraguay, *v.g.* la Sociedad contra la Esclavitud señala en un informe reciente, que la participación de los indígenas en el nivel de educación secundaria y superior es escasa, entregándose a las misiones religiosas la posibilidad de establecer escuelas gratuitas. En Chile (1975), el gobierno reconoció la necesidad de que los órganos del Estado prestaran particular atención al mejoramiento de la educación en el sector indígena.⁵⁸

En general, las Constituciones suelen garantizar el derecho a la educación en general, sin hacer referencia a la educación y a la lengua indígena.

3. Otros países consideran un problema para la educación de las poblaciones indígenas su desigual y escasa *distribución geográfica*, sin garantizar el acceso a la educación.⁵⁹

Por otra parte, las dificultades para implantar la educación formal en un medio de escasos recursos impide un mejoramiento del nivel educativo. Además, este tipo de educación es ajeno a las necesidades y valores culturales de las comunidades.

Otro problema señalado⁶⁰ por algunos gobiernos (*v. gr.* Brasil) está representado por la desigualdad de oportunidades en la educación. Incluso, por el carácter de la educación formal, diseñada en términos de los requerimientos del proyecto nacional imperante, requiere de esfuerzos especiales para realizar la educación indígena.

El grado de analfabetismo indígena es muy elevado. El informe señala que las principales causas de este mal son:

1. carencia de escuelas;
2. utilización del idioma oficial;
3. material y programas educativos poco adecuados a las necesidades, conceptos y valores de las comunidades.⁶¹ El caso de las comunidades nómadas agrega mayor complicación al problema.

La provisión de escuelas indígenas especiales se ha intentado en algunos países.⁶² En otros, se ha puesto énfasis en la instalación

⁵⁷ *Vd.* *Informe* del relator especial, *op. cit.*, capítulo VIII: "Educación", capítulo XIII, pp. 4-6.

⁵⁸ Es el caso de Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, en América Latina. *Informe* del relator especial, p. 10.

⁵⁹ *Vd.* *Informe* del relator especial, p. 23.

⁶⁰ Es el caso de Bolivia, Chile, Perú, Guatemala, México.

⁶¹ Cf. A. Margolis, *cit.*, p. 99.

⁶² Costa Rica, Paraguay, *Informe* del relator especial, pp. 36 y 38.

de escuelas rurales en zonas habitadas por indígenas, como se mencionaba.

CONCLUSIONES

Existe una marginación importante de los indígenas en materia educativa. En el plano universitario, casi no pueden mostrarse casos de estudios superiores realizados por miembros de comunidades; quizá el porcentaje aumente cuando se trata de indígenas “integrados”.

Las políticas educativas de los gobiernos tienden a reproducir los valores y el uso de la cultura y el idioma oficial. La escasez de maestros para escuelas indígenas, problemas de presupuesto, y, fundamentalmente, las condiciones socioeconómicas de las comunidades inciden en el escaso desarrollo educativo de los indígenas.