

Willemsem, Augusto 1997.- «Presentación al grupo de trabajo sobre poblaciones indígenas, ONU (décimo período de sesiones).».- En: *Liwen* N° 4, Junio 1997.- Temuco: Centro de Estudios y Documentación Mapuche Liwen, pp. 186 -192.

PRESENTACION AL GRUPO DE TRABAJO SOBRE POBLACIONES INDIGENAS, ONU. (Décimo período de sesiones)

Augusto Willemsem Díaz



Al tratar de la libre determinación de los pueblos indígenas hay que recordar —y tener siempre presente— que los pueblos indígenas han sido incorporados al Estado sin su voluntad y en numerosísimos casos contra su voluntad.

Por ello merecen, sino con mayor razón al menos en el mismo grado, que otros pueblos dentro de la población del Estado que sí han querido integrarlo, el debido respeto y consideración a los aspectos que ellos reivindicuen de su derecho de libre determinación.

Los pueblos indígenas no están inventando la libre determinación. Existe en textos proclamados por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Gozaban de la más plena manifestación de ese derecho en todos sus aspectos antes de que se produjera la invasión de sus territorios y la agresión militar que terminó —a veces por largos y tortuosos caminos— incorporándolos a una construcción estatal que no es resultado del ejercicio del derecho de libre determinación de parte de esos pueblos sino, como se ha dicho ya, se basa en actos realizados sin o contra su voluntad.

Si no se respetan los derechos fundamentales de los pueblos que integran ese Estado, en la medida y tipo en que ellos lo requieren para la realización de sus respectivos proyectos históricos como Pueblos Indígenas, podrían entonces recurrir a un ejercicio más drástico de su derecho a la libre determinación al cual, como pueblos, tienen derecho. Véase si no lo que está ocurriendo en varios Estados actualmente.

Hay circunstancias que necesariamente deben concurrir para que el Estado pueda legitimar su existencia como tal de acuerdo con el derecho internacional público y están más allá del mero uso de la fuerza, la coerción y a la agresión militar. Se necesita respetar a los diversos pueblos que componen la población del Estado, reconocerles una igualdad de derechos y hacer efectivo su derecho a la libre determinación, en la medida que éstos lo requieran para su continuada existencia como pueblos diferenciados y dignos. Sólo mediante el cumplimiento de esas condiciones que, de paso, son exigidas por la Asamblea General de las Naciones Unidas, adquirirá el Estado el derecho a reclamar respeto a su integridad territorial y su unidad política.

En cuanto a la unidad política, el reconocimiento de la diversidad no debilita la unidad del Estado, como si lo haría la uniformidad artificial.

Esa unidad puede lograrse más cabalmente y a nivel más profundo a través de una diversidad respetuosa de las diferencias entre los grupos existentes que reivindican una realidad diferenciada dentro de la sociedad global. Esa unidad será más sólida si se basa sobre esa diversidad, que si se busca sostenerla sobre una uniformidad que no corresponde a los sentimientos profundos de los pobladores.

La diversidad en sí no niega la unidad y tampoco la uniformidad en sí produce la anhelada unidad. Por el contrario, puede haber debilidad en la uniformidad producida artificialmente y fortaleza en la diversidad coordinada dentro de un todo armónico, aunque polifacético, a base del respeto a la especificidad de cada uno de los componentes. En ella cada grupo participaría más plenamente, pues lo haría a base de sus propias concepciones, valores y patrones y no esforzándose vanamente por hacerlo a través de vías de expresión que le son extrañas.

En el contexto estricto de las Naciones Unidas, la libre determinación aparece como un principio en la Carta de las Naciones Unidas (1945), en dos disposiciones, los artículos 1 (párrafo 2) y 55 (párrafo de introducción) y forma parte de la expresión que se refiere al «principio de la igualdad de derechos y a la de la libre determinación de los pueblos».

Este principio se desenvuelve en dos corrientes de acción. La primera es la de descolonización que se encuentra, sin duda, entre los procesos más exitosos de las Naciones Unidas en sus propósitos formales. Un alto porcentaje de los pueblos ahora organizados como Estados soberanos e independientes y hoy miembros de la Organiza-

ción, no gozaban en 1945 de la libre determinación, al menos no en forma plena.

Este proceso cobra especial vigor a partir de la proclamación de la resolución 1514 (XV) de la Asamblea General el 14 de diciembre de 1960 sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales. Es éste el instrumento de base del proceso, junto con una pléyade de resoluciones conexas y concordantes acerca de los llamados pueblos coloniales. Entre esas otras resoluciones se ha de destacar la resolución 2625 (XXV) del 24 de diciembre de 1970 que proclama la Declaración sobre los Principios de Cooperación entre los Estados en conformidad con la Carta de las Naciones Unidas. Esta le da impulsos a muchos de los aspectos de ese proceso, en el que desde 1960 se da gran importancia a los principios de la unidad política y de la integridad territorial de los Estados. Estos principios llevan la intención de marcar las fronteras de lo permisible en materia de libre determinación cuando de Estados soberanos e independientes se trata. Con ese carácter ha permeado toda la acción intergubernamental, que marca claramente ese propósito.

La segunda corriente de acción y desenvolvimiento del derecho a la libre determinación se basa en la concepción de ésta como derecho humano fundamental, incluso a manera de requisito previo para el disfrute de todos los demás derechos y libertades. Este carácter de la libre determinación como derecho humano fundamental parece quedar claramente establecido en su consagración con idéntico texto en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Es significativo que esto se haga en el *respectivo artículo 1, con idéntico texto*. Esto lo presenta ya como clave para los otros derechos y libertades de que se ocupan estos importantes instrumentos internacionales que, con la Declaración Universal, integran la Carta Internacional de Derechos Humanos.

Según el Sr. Gros Spiel en su estudio sobre el derecho a la libre determinación *«la existencia —auténtica, real o integral— de los derechos humanos y de las libertades fundamentales solamente se da cuando existe la libre determinación»*.

Como sabemos bien todos los que estamos en esta sala de conferencias, al leer el texto del artículo primero de los Pactos se observa que ni en el párrafo primero ni el segundo puede discernirse ningún elemento que lo relacione en particular, explícita o implícitamente con los pueblos coloniales.

En el párrafo tercero se estipula que tienen obligación de pro-

mover el ejercicio del derecho de libre determinación y de respetar ese derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas, «los Estados Partes en el presente Pacto, incluso los que tienen la responsabilidad de administrar territorios no autónomos y territorios en fideicomiso». La referencia aquí parece orientada a no excluir a los Estados que se menciona, pero *no a centrar* en ellos el propósito de la disposición.

Por eso se los considera inmersos en una corriente diferente, como derecho humano, sin condiciones ni requisitos. Ahora bien, en el proceso de desarrollo de esa dimensión como derecho humano fundamental, y a pesar de que el texto transcrito no contiene mención alguna de la unidad política y la integridad territorial de los Estados, se ha venido invocando esos conceptos como valladar protector.

Sin entrar ahora a examinar si hay o no justificación para la transferencia de estos principios de una corriente a otra, ni el alcance que se le da a esa extensión, se entiende fácilmente que lo hagan los Estados y que de esa forma pretendan asegurar esos elementos concebidos por ellos como esenciales a su continuada existencia como tales.

De esto resulta, sin embargo, que si se hacen extensivos esos dos conceptos en esta área, lógico sería que se los transfiriera completos, necesariamente incluyendo las condiciones y los requisitos que traen incrustados. Eso implica la obligación de respetar la igualdad de derechos y la libre determinación de los pueblos.

A este respecto, resulta claro que para que el Estado sea titular de un respeto y protección plenos de su unidad política y la integridad de su territorio éste debe, a su vez, proceder de conformidad con ciertos principios proclamados por la Asamblea General de las Naciones Unidas. En el penúltimo párrafo de la resolución 2625 (XXV) se requiere que el Estado:

Se conduzca de conformidad con el principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos antes descrito y estén, por lo tanto, dotados de un gobierno que represente la totalidad del pueblo perteneciente al territorio sin distinción por motivo de raza, credo o color.

Usa para precisar este concepto una fórmula particularmente feliz porque reafirma la necesidad de preservar la integridad territorial de los Estados soberanos e independientes, pero relaciona dicho concepto con la obligación de que éstos, para tener el derecho a que se respete su integridad territorial, se conduzcan «de conformidad

con el principio de la igualdad de derechos y de libre determinación» y estén «por tanto, dotados de un gobierno que represente a la totalidad del pueblo perteneciente al territorio, sin distinción por motivos de raza, credo o color».

En este contexto se sitúa la exposición hecha en el Estudio de las Naciones Unidas sobre la Discriminación contra las Poblaciones Indígenas, en cuyo capítulo relativo a conclusiones, propuestas y recomendaciones se hace referencia explícita a la libre determinación de los pueblos indígenas. En sus párrafos 269 a 276 y 580 a 584 reconoce la importancia de este derecho de libre determinación como condición básica para que los pueblos indígenas puedan disfrutar de sus derechos fundamentales.

Me tomo la libertad de citar algunos párrafos del capítulo relativo a conclusiones, propuestas y recomendaciones de ese estudio porque al final del párrafo dispositivo 1 del mandato del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas (resolución 34/1982 del Consejo Económico Social) se dice que éste presentará sus conclusiones a la Subcomisión teniendo presente el Informe del Relator Especial de la Subcomisión.

Los párrafos pertinentes dicen así:

La libre determinación en sus múltiples formas es, consecuentemente, la condición previa fundamental para que las poblaciones indígenas puedan preservar, desarrollar y transmitir su especificidad étnica a las generaciones futuras (párr. 269).

En general, los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación que les permita continuar una existencia digna y consecuente con su derecho histórico de pueblos libres (párr. 270).

El derecho a la libre determinación se plantea a diversos niveles e incluye factores económicos, sociales y culturales, además de políticos, que se deben estudiar en cada caso, a fin de establecer a qué nivel y de qué tipo se requiere tal derecho (párr. 271).

En los párrafos 272 y 273 se caracteriza cómo se entiende el estudio referido a las manifestaciones «externas» e «internas», incluyendo entre estas últimas a la autonomía:

En el sentido más amplio de sus manifestaciones «externas» ese derecho significa el derecho a constituirse en Estado e incluye el derecho a elegir diversas formas de asociación con otras comunidades políticas (párr. 272).

En sus expresiones «internas» dentro de la sociedad nacional, sin embargo, ese derecho a la libre determinación significa que un pueblo o grupo que tiene un territorio definido puede ser autónomo en el sentido de disponer de una estructura político-administrativa y un sistema judicial separados y distintos, determinados por ellos mismos e intrínsecos a ese pueblo o grupo (párr 273).

Se concluye entonces que:

«Tal como se aplica a las naciones y a los pueblos indígenas la esencia de este derecho es la libre elección y, por lo tanto, los propios pueblos indígenas han de crear, en gran medida, el contenido específico de ese principio (párr.276).»

Claramente se adopta a este respecto una posición que da por sentado el principio y afirma que la aplicación (el contenido específico) de este principio corresponde crearlo en gran parte a las naciones y pueblos indígenas.

Se impone el reconocimiento y la garantía de la igualdad de derechos y la libre determinación de todos los pueblos que integran la población del Estado.

El principio de la libre determinación de los pueblos consagrado internacionalmente no necesariamente implica la separación de los mismos del Estado para formar otros, como equivocadamente se afirma. Por el contrario, comprende incluso formas de autonomía o autogobierno del Estado.

Lo cierto es que la autonomía es una opción que puede y debe abrirse dentro del Estado y que implica una distribución y transferencia de poder incluso y en lo fundamental, de poder político, pero dentro del Estado.

Reconocer el derecho de libre determinación ampliamente en todas sus manifestaciones, sin pretender restringirlo a la autonomía o autogobierno, no es sólo un acto de justicia, sino el cumplimiento de una obligación internacional proclamada por la Asamblea General para que el Estado tenga legitimidad y merezca la protección de su unidad política y su integridad territorial.

Con ello no se fomenta separatismo donde esos sentimientos no existen. Negarlo o no reconocerlo atropella derechos internacionalmente reconocidos y no suprime su ejercicio el cual los pueblos están determinados a ejercer. Por el contrario ese no reconocimiento traerá problemas más temprano que tarde, pues el recurso extraordinario a la rebelión y a la secesión se produce en situaciones de desesperación ante la negación y la violación de tales derechos. (Declaración Universal de Derechos Humanos -Párrafo tercero del

Preámbulo- y Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General – párrafo citado *supra*–).

Resulta indispensable, en todo caso, apoyar a los pueblos indígenas en su reivindicación plena de la conciencia histórica de su propia existencia y dignidad como tales y la toma de las riendas de su destino, según sus propias aspiraciones. Deben tener esa oportunidad, como todo otro pueblo, si se quiere evitar fricciones y conflictos que sin falta emanarán de la incomprensión y la injusticia.

Es, además, la mejor forma de evitar rebeliones y secesiones. □

Bengoa, José 1997.- «Los derechos de los pueblos indígenas. El debate acerca de la declaración internacional».- En *Liwen* Nº 4, Junio 1997.- Temuco: Centro de Estudios y Documentación Mapuche Liwen, pp.193-215.

LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDIGENAS: EL DEBATE ACERCA DE LA DECLARACION INTERNACIONAL

José Bengoa*

Desde hace más de diez años se discute en Naciones Unidas una Declaración Internacional sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. El objetivo es concordar y aprobar un instrumento jurídico internacional, de carácter vinculante, esto es, que obligue a ser cumplido por los Estados signatarios y miembros del sistema de Naciones Unidas, acerca de los derechos indígenas. Las «declaraciones», no tienen necesariamente la misma fuerza vinculante u obligatoria que las convenciones, pactos y sobre todo los «tratados», pero son uno de los instrumentos internacionales que permite la operación de los sistemas internacionales de protección. Los Estados aprueban las «declaraciones» en la Asamblea General de Naciones Unidas y posteriormente deben ratificarla. En algunos casos estas declaraciones contienen protocolos especiales, adicionales o aspectos que deben ser ratificados por los Parlamentos de los países. Así como existen «declaraciones» sobre numerosos temas, se ha pensado que es necesario que exista una declaración que explicita los derechos de los Pueblos Indígenas. Ha sido y es, la demanda de cientos de pueblos indígenas que se han dirigido desde hace muchos años a las Naciones Unidas señalando la necesidad de un reconocimiento de esta naturaleza.

A) LA DECLARACIÓN UNIVERSAL Y LOS PACTOS DE DERECHOS HUMANOS.

Como es bien sabido, no existen instrumentos internacionales

* Miembro de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de Minorías de Naciones Unidas