

## LA OIT Y LOS PUEBLOS INDÍGENAS: UNA INTRODUCCIÓN HISTÓRICA (1919-1989)

Luis RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO

SUMARIO: I. “Indígena”: una categoría colonial. II. La OIT y el Código Colonial. III. La internacionalización del indigenismo. IV. El modelo integracionista. V. La emergencia del nuevo régimen internacional de los derechos indígenas. VI. El Convenio 169 y el modelo multicultural. VII. Conclusión.

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).<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> Estas dos normas reflejan dos extremos del tratamiento de los indígenas por el de-

\* Investigador del Programa de Derechos y Políticas Indígenas (*Indigenous Law and Policy Program*), James E. Rogers College of Law, Universidad de Arizona. E-mail: rodriguez-pinero@law.arizona.edu

<sup>1</sup> Este artículo es una versión abreviada de mi artículo “La OIT y los pueblos indígenas en el derecho internacional: del colonialismo al multiculturalismo”, *Revista Trace*, núm. 46, febrero de 2005.

<sup>2</sup> 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 (entrado en vigor el 2 de junio de 1959) [en adelante, “Convenio núm. 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 (entrado en vigor el 5 de septiembre de 1991) [en adelante, “Convenio núm. 169”].

recho internacional moderno: un horizonte de animación primero, típicamente poscolonial, 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.

## I. “INDÍGENA”: UNA CATEGORÍA COLONIAL

En estos términos estrictamente jurídico-internacionales, las primeras trazas de un tratamiento específico en relación a los pueblos indígenas puede remontarse atrás en el tiempo hasta el momento del surgimiento de la propia idea de derecho internacional, a finales del siglo XVIII y principios del XIX, de la mano de la escuela positivista internacional.<sup>3</sup> La es-

<sup>3</sup> 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

cuela 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.<sup>4</sup> 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. Excluidos del centro, los pueblos no europeos, comprendidos muchos de los pueblos que ahora se consideran “indígenas”, fueron relegados a las periferias del sistema.<sup>5</sup>

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” que tiene una larga ascendencia en la historia del colonialismo de matriz europea.<sup>6</sup> La doctrina de la tutela comenzó a cristalizar en la forma

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. Véase en general Anaya, S. James *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*, trad. 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); Clavero, Bartolomé *Derecho indígena y cultura constitucional en América*, México, 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 Clavero, Bartolomé *Genocidio y justicia: la destrucción de las Indias, ayer y hoy*, Madrid, Marcial Pons, 2002.

<sup>4</sup> 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.*, nota 3, pp. 19-23; Anghie, Anthony “Finding the Peripheries: Sovereignty and Colonialism in Nineteenth-Century International Law”, *Harvard International Law Journal*, núm. 40(1) (1999); Clavero, Bartolomé “Positive Morality: La incógnita decimonónica del derecho internacional (A propósito de *Potenza e Ragione* de Stefano Manoni)”, *Quaderni Fiorentini per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno*, núm. 8 (1999); Gong, Gerrit W., *The Standard of Civilisation in International Society*, Oxford, Oxford University Press, 1984; Koskenniemi, Martin, *The Gentler Civilizer of Nations: The Rise and Fall of International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002; Thornberry, Patrick, *Indigenous Peoples and Human Rights*, Manchester, Manchester University Press, 2003, pp. 72-74.

<sup>5</sup> *Ibidem.*, p. 3 (texto citado traducido del inglés).

<sup>6</sup> Anaya, *op. cit.*, nota 3, p. 24. Sobre del desarrollo histórico de la doctrina internacional de la tutela, véase en general, Chowdhuri, R. N., *International Mandates and Trus-*

de un discurso jurídico más o menos definido a raíz de la intensificación del imperialismo europeo en la última mitad del siglo XIX, asociada a una plétora de argumentos de carácter religioso y moral, pero compartiendo con la doctrina positivista de la soberanía las mismas asunciones eurocéntricas y homoculturales.<sup>7</sup> 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.

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.<sup>8</sup> A parte de una famosa referencia al “deber sagrado de la civilización” respecto a los pueblos sujetos al sistema de mandatos,<sup>9</sup> 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”.<sup>10</sup> 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 do-

*teeship Systems: A Comparative Study*. La Haya, Martin, Nihjoff, 1955, pp. 16-20; Duncan Hall, H., *Mandates, Dependencies and Trusteeship*. Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 1948, pp. 33-35; Wright, Quincy, *Mandates Under the League of Nations*. Chicago, Chicago University Press, 1930, pp. 3-15.

<sup>7</sup> Acta final de la Conferencia de Berlín sobre el África Occidental (1885), artículo VI (que incorpora el compromiso de los Estados signatarios de “salvaguardar la conservación de las poblaciones aborígenes, su educación y la mejora de sus condiciones de vida”).

<sup>8</sup> Lindely, M. F. *The Acquisition and Government of Backward Territory*, Londres, Green & Co. Ltd., Longmans, 1926, pp. 203-206 (concluye que la doctrina de la tutela había sido “aceptada como parte del derecho internacional general”); Wright, *op. cit.*, nota 6, p. 16 (señala 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).

<sup>9</sup> 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 (entró en vigor el 10 de abril de 1920), 225 *C.T.S.* 195 (1919), artículo 22. Sobre el sistema de mandatos de la Sociedad de Naciones, véase. Hall, *op. cit.*, nota 6, pp. 107-161; Wright, *op. cit.*, nota 6, pp. 30-43.

<sup>10</sup> Pacto de la Sociedad de Naciones, *op. cit.*, nota 9, artículo 23 (b).

minio formal de un Estado europeo o de descendencia europea.<sup>11</sup> La tutela se concebía como un deber fundamentalmente moral, emanado más de un sentimiento de *noblèsse/civilization oblige* de parte de los Estados 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.

## II. LA OIT Y EL “CÓDIGO COLONIAL”

Incorporada, al igual que la Sociedad de Naciones, por el Tratado de Paz de Versalles de 1919, la Constitución de la OIT definió de forma amplia los fines de la organización como la búsqueda de la “justicia social”.<sup>12</sup> 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”<sup>13</sup>.

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,<sup>14</sup> articulara la noción de una competencia implícita

<sup>11</sup> 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. Véase. Walters, F. P. *A History of the League of Nations*, Londres y Nueva York, Oxford University Press, 1952, vol. II, pp. 568-571 (analiza las acciones del Consejo de la Sociedad de Naciones en relación con Liberia, bajo la cobertura del artículo 23 del Pacto).

<sup>12</sup> 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 (entró en vigor 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, en Bonvin, Jean Michel, *L’Organisation Internationale du Travail: Étude sur une agence productrice des normes*, París, Presses Universitaires de France, 1998.

<sup>13</sup> Constitución de la OIT, *op. cit.*, nota 12, artículo 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 español).

<sup>14</sup> Bonvin, *op. cit.*, nota 12, pp. 45-46 (discuten el “laborismo humanista” de Albert Thomas, el primer director general de la OIT, y su importancia fundamental en los primeros años de andadura de la organización).

en el ámbito del denominado “trabajo indígena” (*travail indigène; native labour*).<sup>15</sup> 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 a 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 que, indistintamente, habían sido utilizados en otras fases del imperialismo europeo para designar los pueblos no europeos que entraron bajo la órbita del dominio colonial occidental, los pueblos “salvajes”, “primitivos”.

Este interés desembocó en la elaboración 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 forzosos, la imposición de sanciones penales por incumplimiento de contratos de trabajo, y otros: un auténtico “Código Colonial”, construido en paralelo al Código Internacional del Trabajo.<sup>16</sup> 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

<sup>15</sup> 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 Nación. Véase. Rodríguez-Piñero, *From Policy to Law*, pp. 34-41.

<sup>16</sup> Durante el periodo 1936-1939, la OIT, un total de 3 convenciones internacionales del trabajo y 2 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).

Expertos en Trabajo Indígena (*Native Labour*) en 1926.<sup>17</sup> El primer instrumento del código colonial fue el Convenio sobre Trabajo Forzoso de 1930, uno de los textos canónicos de la organización.<sup>18</sup> Se consideró que el Convenio tenía que ver “primariamente con las condiciones de trabajo indígenas”,<sup>19</sup> 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.<sup>20</sup>

La ambigüedad en torno al uso del término “indígena” comenzó a despojarse 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” 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 poscoloniales 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 poscoloniales.<sup>21</sup>

<sup>17</sup> Consejo de Administración (OIT), 32a. sesión (Ginebra, noviembre de 1925). Sobre el establecimiento y actividades del Comité de Expertos en Trabajo Indígena, véase. Rodríguez-Piñero, *From Policy to Law*, *supra* nota 1, p. 40.

<sup>18</sup> 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).

<sup>19</sup> I.L.O., *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).

<sup>20</sup> Rodríguez-Piñero, *From Policy to Law*, *supra* nota 1, pp. 53-56 (discute 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”).

<sup>21</sup> El Convenio 50 de 1936 define la categoría de “trabajador indígena” en los términos siguientes:

La apertura del régimen de descolonización a partir de la Segunda Guerra Mundial supuso una intensificación del disciplinamiento internacional del colonialismo y sus prácticas condujeron 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— de las poblaciones sometidas a colonialismo de carácter formal.

La erosión definitiva 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.<sup>22</sup> El Código Colonial de la OIT optará también por una definición territorial de su ámbito de aplicación,<sup>23</sup> refiriéndose generalmente a “territorios no metropolitanos”.<sup>24</sup> 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

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.

<sup>22</sup> 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 (entró en vigor el 24 de octubre 1945), caps. IX-X.

<sup>23</sup> 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 núm. 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 Metropolitanos), 1947 (núm. 84); Convenio sobre la Inspección del Trabajo (Trabajadores Metropolitanos), 1947 (núm. 85); Convenio sobre los Contratos de Trabajo (Trabajadores Indígenas), 1947 (Nº 86); Convenio sobre la Abolición de las Sanciones Penales (Trabajadores Indígenas), 1955 (núm. 104).

<sup>24</sup> Véase. *supra*, nota 26.



internacional de la tutela en la forma del régimen contemporáneo relativos a los pueblos indígenas.

### III. LA INTERNACIONALIZACIÓN DEL INDIGENISMO

La principal conclusión de la temprana vinculación de la OIT con la cuestión colonial fue la asunción por parte de la organización de una competencia implícita en materia del “trabajo indígena”, independiente del criterio de diferenciación de la estatalidad independiente. Como vimos, la intervención de la organización en la cuestión del trabajo forzoso y otras cuestiones relacionadas 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 estos pueblos —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 la aplicación de estas normas 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 la década de los treinta en adelante.<sup>25</sup> 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.

<sup>25</sup> Sobre la política regional de la organización en relación con el continente americano, véase, en general, Rens, Jef “Latin America and the International Labour Organisation: Forty Years of Collaboration 1919-1959”, *International Labour Review*, núm. 80(1) (1959).

Es en este punto donde la emergencia del derecho internacional de los pueblos indígenas —por conducto de la Organización Internacional del Trabajo— aparece indisolublemente unida al movimiento indigenista americano.<sup>26</sup> 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 solucionar éste— había ya calado en el discurso y política oficial de la mayoría de los países latinoamericanos, y el movimiento había adquirido el estatuto de una auténtica “comunidad epistemológica” transnacional,<sup>27</sup> 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.<sup>28</sup> En este contexto, cuando la OIT se acerque

<sup>26</sup> Sobre la filosofía del movimiento indígena latinoamericano, véase, en general, Aguirre Beltrán, Gonzalo *El proceso de aculturación*, México, UNAM-Dirección General de Publicaciones, 1957; Caso, Alfonso *Indigenismo*, México, INI, 1958; Comas, Juan *Ensayos sobre indigenismo*, México, III, 1953; Gamio, Manuel *Consideraciones acerca del problema indígena*, México, III, 1948. Para una autoevaluación institucional del movimiento, véase III, *Instituto Nacional Indigenista: 40 años*, México, III, 1980; Marroquín, Alejandro *Balace del indigenismo: informa sobre la política indigenista en América*, México, III, 1977. Para perspectivas histórico-críticas del movimiento, obras incluíbles de referencia son Alcina Franch, José (ed), *Indianismo e indigenismo en América*, Madrid, Alianza Editorial, 1990; Clavero, Bartolomé *Cultura constitucional y derechos indígenas en América Latina*, *supra* nota 4, pp. 35-52 (1994); Díaz Polanco, Héctor *Autonomía regional: la autodeterminación de los pueblos indios*, México, Siglo XXI Editores, 1991, pp. 86-108; Marzal, Manuel, *Historia de la antropología indigenista: México y Perú*, Barcelona & Mérida, Antrhopos: Editorial del Hombre and Editora Regional Extremeña (ERE), 1991; Stavenhagen, Rodolfo (dir), *Derecho indígena y derechos humanos en América Latina* (1988) 119-144; Villoro, Luis, *Los grandes momentos del indigenismo en México* (1979).

<sup>27</sup> 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”. Haas, Peter M., “Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination”, *International Organization*, núm. 46(1) (1992), p. 3 (texto citado traducido del inglés).

<sup>28</sup> Instituto Indigenista Interamericano, *Acta Final del Primer Congreso Indigenista Interamericano (Pátzcuaro, 1940)*, México, III, 1948; Convención para la creación de un

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 suyos 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 ámbito 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”.<sup>29</sup> 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.<sup>30</sup> Por más que nunca fuera implementada 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.<sup>31</sup>

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.

Instituto Indigenista Interamericano (Convención de Pátzcuaro), 1 de noviembre de 1940, T.S. núm. 978, 3 *Bevans* 661.

<sup>29</sup> Resolución (núm. 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.

<sup>30</sup> *Idem*.

<sup>31</sup> 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. A través de estas actividades, la OIT comenzó a sentar las bases de una relación estable con la institucionalidad indigenista, desde Lima hasta México D.F., una relación que educaría a generaciones de funcionarios internacionales en los conceptos y técnicas del indigenismo.

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 posPátzcuaro.<sup>32</sup> Las muchas delegaciones gubernamentales que asistieron a la Conferencia —algunas de ellas representada por sus institutos nacionales indigenistas— presentaron a la organización programas de acción en pos del “desarrollo” e “integración” de los pueblos indígenas en ámbitos típicos de la acción indigenista que en nada diferían de las recetas discutidas en el Congreso Pátzcuaro sólo unos años antes.<sup>33</sup>

La Conferencia culminó con la adopción de una resolución sobre “la población indígena de América”.<sup>34</sup> 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

<sup>32</sup> 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. Véase. 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. Véase. Gamio, Manuel “Consideraciones acerca del problema indígena del trabajo”, mimeo, *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”, véase. Lombardo Toledano, Vicente *El problema del indio*, México 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. Véase. Garcés Valdés, Víctor *Condiciones de vida de las poblaciones indígenas en los países americanos*, Montreal, OIT, 1946.

<sup>33</sup> *Informe de la Subcomisión de Asuntos Indígenas*, *op. cit.*, nota 32, 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, etcetera.

<sup>34</sup> 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.

indígenas del mundo”.<sup>35</sup> 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.<sup>36</sup> 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.

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.<sup>37</sup>

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.<sup>38</sup>

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> Doc OIT núm. GB.99/97, Consejo de Administración, 99a. sesión (Montreal, septiembre de 1946) (establece 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, véase. Rodríguez-Piñero, *From Policy to Law*, pp. 121-130.

<sup>37</sup> 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.

<sup>38</sup> La literatura existente sobre el Programa Andino es extensa, e. g., Comas, Juan “La misión andina y la aculturación indígena”, *América Indígena*, núm. 19(3), 1959, pp.

El Plan partía 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.<sup>39</sup> Por más que sus efectos se diluyeran rápidamente con el tiempo, 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.<sup>40</sup> Y, en segundo lugar, el Plan Andino tuvo un efecto de demostración innegable para 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.

#### IV. EL MODELO INTEGRACIONISTA

Sólo una década después 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 ju-

169-177; ILO, *Le Programme Andin*, Ginebra, ILO, 1958; Rens, Jef “The Development of the Andean Indian Programme and Its Future”, *International Labour Review*, núm. 38(6), 1963, pp. 547-564; *id.* *Le Plan Andin: Contribution de l'OIT B un project pilot d cooperation technique multilatérale*, Bruselas, Emile Bruillant, 1987 (Jef Rens fue el principal responsable dentro de la Oficina Internacional del Trabajo del lanzamiento de Programa Andino, y estuvo involucrado en su desarrollo durante la mayor parte de su andadura).

<sup>39</sup> Beaglehole, Ernst “A Technical Assistant Mission in the Andes”, *International Labour Review*, núm. 57 1952, pp. 520-543; *id.* “Cultural Factors in Economic and Social Change”, *International Labour Review*, núm. 68, 1957, pp. 415-432 (presidente del Comité de Expertos en Trabajo Indígena de la OIT y un destacado antropólogo neocelandés, Beaglehole, estuvo involucrado en las primeras fases del Programa Andino, dejando en él la reconocible huella de la antropología aplicada).

<sup>40</sup> 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. Véase. Doc. ONU núm. TAB/R.160, 7 de marzo de 1952, párrafo 2 (establece formalmente el Programa Andino, bajo la responsabilidad de gestión y coordinación de la Oficina Internacional del Trabajo).

rídicos internacionales en materia de pueblos *indígenas* en países independientes. Estos instrumentos 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 articulará 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 *recomendación* omicomprendensiva que formule estándares generales de política social con respecto a las poblaciones aborígenes en países independientes”.<sup>41</sup> 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 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 107, que reflejara los principios básicos que deberían guiar las políti-

<sup>41</sup> ILO, “Date, Place and Agenda of the 39th Session of the International Labour Conference”. Núm. Doc. OIT GB.125/Appendix II, Governing Body, 125th Session (Geneva, November 1954), p. 38 (texto citado traducido del inglés).

cas estatales. Las normas del Convenio fueran 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.<sup>42</sup>

Haciendo gala de su genealogía, los instrumentos de la OIT de 1957 no se alejan de los principios del indigenismo integracionista latinoamericano posPátzcuaro. Los principios básicos de ambos instrumentos se expresan claramente en su título: la “integración y protección de las poblaciones indígenas, tribuales [*sic*] 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;<sup>43</sup>

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,

<sup>42</sup> Recomendación de la Organización Internacional del Trabajo 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”].

<sup>43</sup> Convenio 107, *op. cit.*, nota 2, Recomendación 104, *op. cit.*, nota 42, Preámbulo, párrafos. 5-7.



la formación profesional, la microindustria y la política agraria.<sup>44</sup> 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.<sup>45</sup> 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,<sup>46</sup> pero el programa de protección se concibe como un programa esencialmente temporal, superado en todo caso a los objetivos de la integración.

La sensibilidad antropológica de las normas de 1957 es sólo proporcional con la convicción de la inviabilidad de las sociedades indígenas ante el empuje de las fuerzas del desarrollo y la modernización, cuando no del llamado 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 de controlable por los métodos de la antropología aplicada.<sup>47</sup> Mientras tanto, los pueblos indígenas son presentados como pueblos “atrasados”, cuyas culturas deben cambiar necesariamente para alcanzar el “desarrollo”.<sup>48</sup>

Caído en desgracia a partir de finales de la década de los setenta por su carga asimilacionista y su descrédito de las culturas indígenas, el Con-

<sup>44</sup> *Ibidem*, artículos 12-14 (tierras); artículo 15 (contratación y condiciones de empleo); artículos 16-20 (formación profesional, artesanía e industrias rurales); y artículos 19 y 20 (seguridad social y sanidad); artículos 21-26 (educación y medios de comunicación).

<sup>45</sup> Convenio 107, *op. cit.*, nota 2, artículo 3(1).

<sup>46</sup> *Ibidem*, artículo 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”).

<sup>47</sup> Véase. *e. g.*, Convenio 107, *op. cit.*, nota 2, artículo 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”).

<sup>48</sup> *Ibidem*, artículo 1(1), (afirmando que el convenio se aplica a “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).

venio 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,<sup>49</sup> 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 tuvieron algún tipo de efectividad.<sup>50</sup> 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, etcétera”.<sup>51</sup> Por más que una de las acusaciones más recurrentes que se

<sup>49</sup> 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, véase, Rodríguez-Piñero, *From Policy to Law*, *supra* nota 1, pp. 297-319.

<sup>50</sup> 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 —y en sus colonias; el segundo caso 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, véase, Rodríguez-Piñero, *From Policy to Law*, pp. 319-331.

<sup>51</sup> ILO., *International Labour Conference, 59th Session, Report of the Committee of Experts on Application of Conventions and Recommendations. Report III (Part III): Indivi-*

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.

El paradigma integracionista fue así más que un proyecto 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.

#### V. LA EMERGENCIA DEL NUEVO RÉGIMEN INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS INDÍGENAS

El proceso que conduce del viejo manual de política indigenista de la OIT, el Convenio 107, a un texto señero en 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, que culminaron con la aparición de un régimen *sui generis* en el derecho internacional contemporáneo que se dirige a la protección especial de estos pueblos.

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 Internacio-

*dual Observations*, Ginebra, ILO, 1978, pp. 15 y 16 (texto citad traducido del ingles). Escribiendo a finales de la década de los setenta, un autor señaló que la práctica de “supervisión de convenios promocionales es, cuanto 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”. Bennet, Gordon *Aboriginal Rights in International Law*, Londres, Royal Anthropological Instrument of Great Britain and Ireland, 1978, p. 47.

nal 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, que comisiona la realización de un estudio sobre el “problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas”.<sup>52</sup> El estudio —conocido como el Informe Martínez Cobo, aunque sustancialmente elaborado por el abogado guatemalteco Augusto Willensem 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.<sup>53</sup> 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.<sup>54</sup> 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).<sup>55</sup> 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.<sup>56</sup> La idea de un instrumento internacional —concretado en un proyecto de decla-

<sup>52</sup> Resolución 1589 (L) del Consejo Económico y Social, 21 de mayo de 1971, Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, 50 periodo de sesiones, Suplemento núm.1, Doc. O.N.U. E/5044 (1971), p. 16.

<sup>53</sup> Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías de la ONU, *Estudio del Problema de la Discriminación contra las Poblaciones Indígenas*, Doc. O.N.U. E/CN.4/Sub.2/1986/7 y Addenda 1-4 (1986).

<sup>54</sup> 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.*, nota 3, anexo I.

<sup>55</sup> Sobre los orígenes y procedimientos del Grupo de Trabajo de la Subcomisión, véase. Sanders, Dougal “The UN Working Group on Indigenous Populations”, *Human Rights Quarterly*, núm. 11 1989, pp. 406-433.

<sup>56</sup> Resolución 1982/34 del Consejo Económico y Social (7 de mayo de 1982), párrafo 2 (que encomienda al Grupo de Trabajo la función de promover estándares internacionales en relación con los pueblos indígenas).

ración 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.<sup>57</sup>

## VI. EL CONVENIO 169 Y EL MODELO MULTICULTURAL

La entrada de la cuestión indígena en Naciones Unidas a partir de la década 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.<sup>58</sup>

El origen de la decisión de revisar el Convenio 107 se encuentra íntimamente ligado a la asunción por el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas del objetivo de elaborar un instrumento internacional sobre derechos

<sup>57</sup> 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 II periodo de sesiones*. Doc. O.N.U. E/CN.4/Sub.2/1993/29, anexo 1 (1993)

<sup>58</sup> 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. Véase. Rodríguez-Piñero, *From Policy to Law, supra* nota 1, pp. 272-283 (analizando la segunda fase de la aplicación del Convenio 107 desde una perspectiva de “derechos indígenas”).

indígenas, un objetivo que amenazaba con privar definitivamente de influencia a la OIT en relación a las cuestiones indígenas. 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 en 1984. Tras legitimar esta decisión con la convocatoria de una reunión de expertos en 1986,<sup>59</sup> 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 a la discusión del viejo instrumento a finales de la década 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.<sup>60</sup>

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 funda-

<sup>59</sup> OIT, *Informe de la Reunión de Expertos*, párrafo 46, reimpresso en parte en *Revisión Parcial del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribuales, 1957 (núm. 107), Conferencia Internacional del Trabajo, 75 periodo de sesiones, 1988, Informe VI(1)*, Ginebra, OIT, 1987.

<sup>60</sup> Para un resumen del controvertido proceso de elaboración y adopción del convenio, véase Russell Barsh, “Revision of Convention No.107”, *American Journal of International Law*, núm. 81 1987, pp. 756-759; *id.* “An Advocate’s Guide to the Convention on Indigenous and Tribal Peoples”, *Oklahoma City University Law Review*, núm. 209, 1990, pp. 209-236; Swepston, Lee “A New Step in the International Law on Indigenous and Tribal Peoples: Convention No.169 of 1989”, *Oklahoma City University Law Review*, núm. 15 (3), 1990, pp. 677-714 (Swepston fue el principal responsable dentro de la Oficina Internacional del Trabajo del proceso de revisión del Convenio 107).

mental 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—<sup>61</sup> y que incorporan un reconocimiento amplio de las culturas indígenas. 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”.<sup>62</sup>

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.<sup>63</sup> 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.<sup>64</sup>

<sup>61</sup> 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.*, nota 2, artículo 1(3).

<sup>62</sup> *Ibidem*, artículo 5(a)

<sup>63</sup> 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.

<sup>64</sup> Sobre la articulación del modelo de “constitucionalismo multicultural” en América Latina, véase Donna Lee van Cott, *The Friendly Liquidation of the Past: The Politics*

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.<sup>65</sup> 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.<sup>66</sup>

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 quinto centenario 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 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.<sup>67</sup> 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.<sup>68</sup>

*of Diversity in Latin America*, Pittsburg, Pittsburg University Press, 2000, pp. 262-265 y 271-273.

<sup>65</sup> *Ibidem*, pp. 6 y 7.

<sup>66</sup> Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, México, D.F., 31 de marzo de 1995.

<sup>67</sup> *Pronunciamiento Conjunto que el Gobierno Federal y el EZLN enviarán a las Instancias de Debate y Decisión Nacional*, 16 de enero de 1996.

<sup>68</sup> La reforma constitucional mexicana de 2001 fue objeto de tres reclamaciones (artículo 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.*, nota 2, artículo 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 pue-*



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.<sup>69</sup>

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

*blos 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 núm. 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) del Instituto Nacional de Antropología e Historia (SAINAH),. Doc. OIT núm. 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 artículo 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, *ibidem*, párrafo 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, *ibidem*, párrafo 141 (i).*

<sup>69</sup> En los últimos años, la adopción de una trilogía de casos, el caso de la *Comunidad Awas Tingni v. Nicaragua*, el caso de las *Hermanas Dann v. Estados Unidos*, y el caso *Maya v. Belice* —el primero ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, los otros dos ante la Corte Interamericana 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 núm. 169 de la OIT, y los dos últimos casos lo hace expresamente —por más que el convenio no haya sido ratificado ni por Estados Unidos ni por Belice, considerándolo un elemento fundamental del régimen internacional consuetudinario relativo a los pueblos indígenas. Véase. *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni v. Nicaragua*, sentencia del 31 de agosto de 2001, Cte.I.D.H., Serie C (núm. 79) (2001); *Mary y Carrie Dann*, Caso 11.140 (Estados Unidos), Informe núm. 75/02 (27 de diciembre de 2007), OEA/Ser.L/V/II.117, Doc.1 rev.1 (2003); *Comunidades indígenas mayas y sus miembros v. Belice*, Caso 12.053, Informe núm. 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).

han perdido vigencia. Enfrascada en una mezcla de incomprensión 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,<sup>70</sup> mientras que el proceso paralelo abierto en el seno de la OEA ha sufrido su mismo curso.<sup>71</sup> 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 ajenos tanto 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.<sup>72</sup> Así, mientras que el régimen internacional de derechos indígenas

<sup>70</sup> 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 del marzo de 1995.

<sup>71</sup> La Asamblea General de la OEA decidió en 1989 encargar a la Comisión de Derechos Humanos un borrador de instrumento sobre derechos indígenas. Véase. 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. Véase. 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. periodo 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).

<sup>72</sup> Para un análisis de la práctica de supervisión de los órganos de control normativo de la OIT en relación con los pueblos indígenas, véase Rodríguez-Piñero, Luis, "Historical Anomalies, Contemporary Consequences: International Supervision of the I.L.O.

continúa articulándose —predominantemente a través de la acción normativa y la práctica de los órganos del sistema universal e interamericano de derechos humanos<sup>73</sup>— 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.

## VII. 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 termi-

Convention on Indigenous and Tribal Peoples (No. 169)”, *Law and Anthropology*, vol. 12 (2004), pp. 37-88.

<sup>73</sup> 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. Véase. 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; Resolución 2001/57 de la Comisión de Derechos Humanos, Doc. O.N.U. E/CN.4/DEC/2001/57 (24 de abril de 2001). El sistema interamericano ha sistido a un desarrollo espectacular en el número de casos relativos específicamente a los derechos indígenas, incluido el caso *Awas Tingni* ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Anaya S. James y Grossman, Claudio “El caso *Awas Tingni vs. Nicaragua*: un nuevo paso en el derecho internacional de los pueblos indígenas”, en Gómez Isa Felipe (ed.), *El caso Awas Tingni v. 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.*, nota 3, caps. 6 y 7.

nado abriendo espacios de representación y 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 los 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 poscolonial 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.