

EL DERECHO DE AUTODETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS. PERSPECTIVA ACTUAL

CARMEN GLORIA PÉREZ VILLAR
Universidad Católica de Valparaíso

1) INTRODUCCIÓN

Este derecho, sin duda polémico, se encuentra consagrado, en el ámbito positivo internacional, en dos importantes instrumentos de derechos humanos como son el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ambos vigentes internacionalmente, y también en nuestro país desde el año 1989 (D.S. N° 778 D.O. de 29 de abril de 1989 y D.S. N° 326 de 27 de mayo del mismo año, respectivamente).

Además, él se encuentra encabezando ambos pactos, en lo que es el artículo 11 común, lo que de alguna manera denota su trascendencia.

Dicho artículo reza así:

Art. 1°. 1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen a sí mismo su desarrollo económico, social y cultural.

2. Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que deriven de la cooperación económica internacional basada en el principio de beneficio recíproco, así como el derecho internacional. En ningún caso podría privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia.

3. Los Estados Partes en el presente Pacto, incluso los que tienen la responsabilidad de administrar territorios no autónomos y territorios en fideicomiso, promoverán el ejercicio del derecho de libre determinación, y respetarán este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas.

De esta forma, este derecho no es otra cosa que la facultad que posee todo pueblo de disponer libremente sobre los aspectos básicos para su desarrollo como tal, esto es, sobre el aspecto político, económico, social y cultural, según se desprende del citado artículo. Si pudiéramos hacer la comparación, diríamos que este derecho es a los pueblos lo que es la libertad a los hombres.

Sin duda, nos encontramos frente a un derecho humano fundamental, el que sin embargo no está perfectamente definido o delimitado en su alcance, justamente por la falta de una definición jurídico internacional, válidamente aceptada, del concepto

de "pueblo", que es el sujeto destinatario de este derecho. Es en este aspecto donde surgen las mayores dificultades en su interpretación y aplicación, pues unos tratarán de ampliarlo y otros de restringirlo según sea el interés en juego, como lo veremos más adelante.

Es de sobra conocido que su aplicación práctica se ha desarrollado en torno a la problemática de los pueblos sujetos al yugo colonial y pocas veces la Asamblea General de la ONU ha mostrado una actitud tan decidida sobre un tema, como lo ha sido en esta materia, existiendo en tal sentido, entre otras, dos importantísimas resoluciones, como son la N° 1514, de 14 de diciembre de 1960 que contiene la "Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales" y la resolución N° 2625, de 24 de octubre de 1970, que contiene la "Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas"¹.

El principal órgano de la ONU encargado de la protección de este derecho, en este ámbito, es precisamente el Comité Especial sobre la concesión de la independencia a países y pueblos coloniales, más conocido como "Comité de los 24" establecido en el año 1961². Su trabajo ha sido, sin duda, eficiente y en torno a esta temática ha nacido toda una disciplina en el Derecho Internacional como es el "derecho de la descolonización"³.

2) PRINCIPALES DIFICULTADES QUE PRESENTA EL EJERCICIO DE ESTE DERECHO

Primer problema: el concepto jurídico de "pueblo"

Los problemas que se plantean son, como ya lo anunciamos, en primer lugar, la falta de una definición legal del concepto de pueblo. Al respecto debemos decir que la misma cuestión podría haberse esgrimido para el caso de los pueblos coloniales y sin embargo esto no ha sido ningún obstáculo en su aplicación. Y ello se debe a que su interpretación se ha orientado en ese sentido, por los órganos internacionales pertinentes, principalmente a través de las Resoluciones de ONU que ya hemos citado.

Además, esta situación se da, en forma bastante común, en las leyes internas de los respectivos Estados; me refiero al hecho de que las leyes regulen una materia sin definir el concepto fundamental a que se alude, lo que en algunos casos, pueden ocasionar dificultades para su aplicación, pero que, sin embargo, no ha impedido su vigencia. En estos casos, la integración de estas normas debe dejarse a la ciencia, a la cual pertenece el concepto, pues el derecho no puede pretender entregar todas las

¹ Otras Resoluciones sobre el mismo tema son, por ejemplo la 2160/66, 2621/70, etc.

² O'DONNELL, Daniel, *La Protección Internacional de los Derechos Humanos*, Comisión Andina de Juristas (Lima, 1988) p. 342.

³ Para mayor ilustración sobre este punto ver los siguientes autores:

- MIAJA DE LA MUELA, Adolfo, *La descolonización y el derecho de la descolonización en la Organización de las Naciones Unidas*.

- ESPADA RAMOS, María Luisa, *Comité Especial de los Principios de Amistad y Cooperación entre los Estados: sus trabajos y resultados*.

Ambos trabajos en *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. XXIV (Madrid, 1971).

definiciones. Además, siendo el derecho un hecho social, no puede estar al margen de toda la construcción conceptual que existe en la sociedad, que sirve a la comunicación y al entendimiento entre ella. (Un ejemplo de lo que acabamos de exponer lo encontramos en nuestro Código Penal, que sanciona el aborto como delito y, sin embargo, no se describe allí la conducta que lo constituye, lo que podría ser mucho más grave tratándose de una ley penal, pero no ha dejado por ello de ser ley vigente y aplicable ante los tribunales, pues la solución está en remitirse a otra norma que lo complementa o simplemente buscar en la ciencia o arte a la cual pertenece el concepto, su sentido y significado, que en el caso del ejemplo, sería la ciencia médica).

Por lo demás dicha integración corresponde naturalmente, al órgano encargado de su aplicación, como ocurrió en el caso de los pueblos coloniales.

En resumen, lo que debemos tener bien claro frente a este argumento es que a pesar de todo, el término "pueblo" algo significa, sin duda alguna, y aunque en el ámbito jurídico internacional no se lo haya definido, no le puede quitar esto su legítimo sentido. Lo que ocurre es que habrá que buscar su contenido dentro de la ciencia a la que pertenece, como concepto sociológico que es.

Según el autor Stavenhagen⁴ podemos definir el concepto de pueblo como un "conglomerado humano que comparte un conjunto de rasgos culturales, históricos, étnicos en un territorio determinado y que le dan un sentido de identidad que puede expresarse en ideologías nacionalistas o étnicas".

De esta manera sus elementos constituyentes serían:

- a) un grupo étnico.
- b) la conciencia étnica de este grupo.
- c) un territorio.

Dándose estos elementos básicos -que sólo hemos enunciado- en un determinado grupo humano tenemos configurado el concepto de pueblo y solucionado el problema que tanto perturba a muchos autores. Además, se hace mucho más fácil distinguirlo cuando el grupo ha conservado su lengua original, siendo este el elemento más característico de un pueblo, para algunos autores⁵: "Ella representa mucho más que un instrumento de comunicación entre sus miembros. La lengua es el archivo y la síntesis de las principales experiencias históricas de una colectividad.

De esta forma refleja su modo típico de ser tal, como ha ido plasmándose a lo largo de los siglos y, así, representa la imagen auténtica y real que ese grupo proyecta de sí mismo en el mundo que lo rodea".

Segundo problema: los otros grupos que reivindican este derecho

El otro problema que vamos a plantear es que también hay otros grupos (distintos de los pueblos coloniales, únicos que hasta el momento se les ha reconocido este derecho), que desde hace bastante tiempo, atribuyéndose la calidad de pueblos, reivindican para sí el ejercicio de este derecho, como son por ejemplo las distintas minorías, sean éstas étnicas, lingüísticas y otras, y como son también los pueblos indígenas, asunto que me interesa particularmente, punto sobre el cual, mediante este trabajo

⁴ STAVENHAGEN, Rodolfo. *Los derechos indígenas: algunos problemas conceptuales*, en *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, N° 15 (México 1992), p. 138.

⁵ DE OBIETA CH., J. *El derecho humano de autodeterminación de los pueblos* (Madrid, 1985), p. 39.

quisiera, al menos, llamar la atención, sin pretender entregar una versión acabada sobre el tema.

Tercer problema: la forma en que se ejerce este derecho

Otro problema grave que se enfrenta al abordar este tema es en cuanto a cómo se ejerce este derecho en la vida práctica, pues la doctrina clásica entiende que él es sinónimo de secesión. Sin embargo, y a decir también de una gran cantidad de autores que han estudiado este derecho, ello no tiene por qué ser necesariamente así, además dicha conclusión, a nuestro modo de ver, no se desprende de su definición en los Pactos.

De esta manera pueden existir distintos grados de independencia política a la que aspiran los diversos pueblos, donde una de ellas, o el máximo ejercicio de este derecho, si esta afirmación es posible, es la secesión o separación total del Estado al que se pertenecía, para conformar uno nuevo, por el pueblo que lo ejerce.

Por qué los pueblos van a querer necesariamente formar nuevos Estados (que en la mayoría de los casos no serían viables) si pueden obtener el grado de libertad al que aspiran dentro del Estado en el que están insertos, si éste les da, claro está, sinceramente espacio para ello.

Sin duda que la organización política por excelencia, a las puertas del siglo XXI sigue siendo aún el Estado y también el sujeto de derecho internacional por autonomía. Pero no podemos desconocer que la tendencia es a ampliar este espectro, existiendo actualmente distintas organizaciones intermedias que están por debajo del Estado, así como también, hoy día nos encontramos con organizaciones que están por encima de él, nos hallamos aquí, entonces, en el ámbito de la supranacionalidad, experiencia absolutamente en boga, nacida a propósito de fines económicos, cuyo ejemplo por excelencia y precursor en esto es el proceso que desarrolla la Unión Europea, y que también de alguna manera se nos acerca, justamente porque se está estudiando en el Congreso nuestra vinculación con ese bloque⁶, de manera que el traspaso de facultades estatales a órganos que están por sobre el Estado y con capacidad para imponerse directamente sobre el mismo y también sobre sus súbditos -lo que significa la supranacionalidad- es una cuestión perfectamente vigente.

En todo este ámbito tenemos en desarrollo el rico campo del "derecho de la integración", donde, sin embargo, siempre se trata de salvaguardar la identidad propia de cada pueblo o nación que se incorpora a un megabloque, porque esto se valora mucho y es uno de los puntos que, justamente -entre otros- está creando conflicto en la evolución de la Unión Europea.

Lo que quiero decir con esto es que la formación de un Estado independiente no es lo que, necesariamente se pretende con el ejercicio del derecho de autodeterminación, pues también hay otras múltiples formas de organización política.

Como bien dice un autor en términos muchos más drásticos: "La evolución internacional hace pensar que el concepto de Estado unitario que impone sus esquemas a todos está en crisis hoy en el mundo. En muchos países se buscan fórmulas políti-

⁶ Boletín N° 1894-10. Aprueba acuerdo Marco de Cooperación destinado a preparar, como objetivo final una Asociación de carácter político y económico entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Chile, por otra parte, y la Declaración Conjunta sobre el Diálogo Político entre la Unión Europea y Chile, anexa al Acuerdo Marco, suscritos en Florencia, Italia el 21 de junio de 1996.

cas y territoriales que den cuenta de la diversidad que existe al interior de estas sociedades"⁷.

Lo importante aquí es que justamente cada pueblo decida esto, o sea, la organización política que quiere darse y que es capaz de asumir, su estructura social, la lengua que quiere hablar, la creación cultural que le satisface y que le es original, etc.

En definitiva, pretendo desmitificar este derecho en el sentido de que él significa necesariamente la destrucción del Estado y por ello su sola mención hace temblar a muchos. Planteado en una forma simple, lo que se busca es la oportunidad y el espacio, para quien tiene una forma distinta de concebir la vida, como son los pueblos indígenas; por ejemplo, tomemos solamente la relación que ellos tienen con la tierra, la que aunque nosotros realmente nos esforcemos, será muy difícil de comprender, porque tenemos muy arraigado el concepto de propiedad y nos es muy complejo concebir una relación distinta; lo mismo ocurre con las fuentes de la autoridad al interior de esos pueblos, o con el sistema penal basado generalmente en la reparación de daño y no en el mero castigo. En este sentido el autor Stavenhagen⁸ nos relata el siguiente ejemplo: "En una comunidad indígena de Oaxaca, México, un hombre mató a su amigo en una borrachera. Siendo soltero, las autoridades de la comunidad lo sentenciaron a que se casara con la viuda de su amigo y se encargara del mantenimiento de la familia de éste. Con esto, el problema del homicidio quedó resuelto y la estabilidad de la comunidad se mantuvo. Las autoridades de la administración mexicana trataron de llevarse al homicida para juzgarlo de acuerdo con la legislación penal, pero la comunidad se resistió y finalmente logró mantener su punto de vista". Otro interesante ejemplo que nos da el mismo autor, en relación a la distinta forma como se organiza la vida social en estos pueblos, se refiere a las culturas indígenas andinas, donde existen diversas reglas que rigen el matrimonio. Una de ellas es el silvanacuy, una especie de matrimonio de prueba cuya finalidad consiste en el estudio que los futuros cónyuges deben realizar el uno con respecto del otro para decidir si será ventajosa la convivencia definitiva. Si ello no resulta así, por ser por ejemplo uno de ellos muy perezoso, el vínculo puede disolverse sin ninguna intervención oficial, lo cual contribuye a mantener la estabilidad de la comunidad, basada en el principio de la reciprocidad en todas las esferas de la vida comunitaria. Así hay muchos ejemplos que se pueden citar, que nos demuestran distintas perspectivas para enfrentar la vida en sociedad, por estas comunidades.

Es por esto que dichas comunidades requieren una forma de organización política propia, original, sin duda, que se adapte a su estructura social y cultural, pero que no tiene por qué ser necesariamente fuera del Estado en que habitan.

3) LA DOCTRINA CLÁSICA

La doctrina que he llamado "clásica" o al menos la más tradicional, la voy a resumir citando un párrafo del famoso "Informe sobre la situación de los derechos humanos

⁷ AYLWIN, J., *Pueblos indígenas, territorio y autonomía*, p. 26.

⁸ STAVENHAGEN, Rodolfo. *Derecho indígena y derechos humanos en América Latina* (México, 1988), p. 100 s.

de un sector de la población nicaragüense de origen Miskito" realizado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos⁹.

"...el estado actual del Derecho Internacional no permite considerar que los grupos étnicos de la zona atlántica de Nicaragua posean un derecho a su autonomía política y libre determinación..."

Como dice un autor comentando este informe¹⁰, "su inusitado título ya permite anticipar la naturaleza de las conclusiones que contiene" y es fácil adivinar su contenido, pues ella habla del pueblo "nicaragüense" aunque de origen Miskito, pero al que, sin embargo, se le reconoce irremediamente vinculado al pueblo que ejerce el poder político en el Estado en el que, por razones históricas, quizá muy ajenas a la voluntad del propio pueblo Miskito, se encuentran insertos.

Los argumentos que se dan son los ya mencionados, en el sentido de que sólo los pueblos coloniales serían los titulares de este derecho, a la luz de las Resoluciones de ONU, que también hemos citado precedentemente.

De esto han pasado casi 15 años, lo que para nuestro tiempo es bastante, de manera que el derecho internacional "actual" debe haber evolucionado en algún otro sentido, ya que no puede pretenderse congelar una situación indefinidamente.

4) TEORÍA

Con esto a lo que quiero llegar es a ver, a plantear, a insinuar la posibilidad de que otros grupos distintos de los pueblos coloniales y que justamente por tener la calidad de pueblos, puedan ser titulares de este derecho. Tema que nos es original y que se viene discutiendo mucho, aunque para los autores seguidores de lo que he llamado la doctrina clásica, esto no tiene ninguna viabilidad. Pero por alguna razón se discute y yo diría con mayor fuerza cada vez.

¿Qué grupos podrían caer dentro de esta posibilidad?

Veamos con los pueblos indígenas, que es lo que a mí me interesa.

¿Qué reclaman ellos?

Entre muchas de sus reivindicaciones está, principalmente, el derecho a su autodeterminación.

A modo ejemplar señalo las siguientes conferencias internacionales donde se han planteado estos aspectos:

- Conferencia de Ginebra de 1977.

- Declaración de San José sobre Etnocidio y Etnodesarrollo de 1981.

⁹ La organización y funciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos están regulados por la Carta de la OEA (art. 112), la Convención Americana sobre Derechos Humanos o "Pacto de San José de Costa Rica" (art. 39), su Estatuto y su Reglamento. Este último la define expresando que "la Comisión Interamericana de Derechos Humanos es un órgano autónomo de la OEA que tiene como función principal la de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y de servir como órgano consultivo de la Organización en esta materia" (art. 1. 1.). También se le reconocen otras facultades, como la de ser una especie de fiscal, a veces ser parte y también especie de tribunal. Hugo PEREIRA ANABALÓN, *La protección de los derechos humanos por la Corte Interamericana de los Derechos Humanos*. Santiago, 1990, p. 60.

¹⁰ O'DONNELL (n. 2), p. 359 s.

- Declaración de Barbados de 1987.
- Conferencia de Nuuk sobre Autonomía y autogobierno propio de los indígenas de 1991
- Declaración de Santiago de Chile sobre los Indígenas y el Medio Ambiente de 1992.

El punto es que, si tienen la categoría de "pueblo" tendrán este derecho.

Al respecto diremos que el único instrumento jurídico-internacional vigente, que se refiere en forma directa a los derechos de los pueblos indígenas, es el actual Convenio N° 169 de la OIT titulado "Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en los Países Independientes", muy criticado, por múltiples razones, aceptables o no, no la vamos a discutir aquí, que también se está tramitando en nuestro Congreso Nacional para ser ley en nuestro país¹¹.

¿Cuál fue el gran avance respecto de su antecesor, el Convenio N° 107 de la OIT, sobre el mismo tema?

Pues justamente, dar a los grupos indígenas la categoría de "pueblos" a diferencia del Convenio del año 1957, que hemos citado, que los catalogaba simplemente de poblaciones.

Y no fue nada de fácil conseguir esto; la discusión fue ardua a nivel de los representantes de los Estados que, precisamente más poblaciones indígenas tenían en sus territorios, porque sabían las consecuencias que de esto podían derivarse.

Y es por ello que el mismo instrumento se encarga de aclarar que el uso de esta terminología no dice relación con los derechos que ello implica en el ámbito del derecho internacional; veamos como se expresa el artículo pertinente:

PARTE I. POLÍTICA GENERAL

Art. 1°

3. La utilización del término "pueblos" en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional.

Al respecto hay mucho que decir:

En primer lugar debemos reconocer que dicha afirmación, sin duda, no ayuda mucho a la causa que estamos planteando, pero todo tiene una explicación.

Es lógico que dentro de este convenio no se le dé a este término la connotación que le corresponde, porque el asunto que se regula en él es otro, totalmente distinto. Ya la OIT ha sido suficientemente criticada por acceder su mandato y abocarse a asuntos que están fuera de la esfera de su competencia -que es exclusivamente el ámbito laboral- pues en cuanto al resguardo de los derechos humanos, existen en ONU múltiples órganos especializados, que tienen un mandato bien definido al respecto.

Además, es de sobra conocido que esta aclaración tuvo un origen más bien de orden político, en relación a lograr una amplia aprobación del convenio, por la mayor cantidad de países que fuera posible, pero que no dice relación con el fondo del tema.

Que en este instrumento se le niegue al concepto de pueblo el sentido que le corresponde, según el derecho internacional, no puede significar que los pueblos

¹¹ Boletín N° 233-10.

indígenas van a perder su naturaleza de tal para siempre o para todos los efectos, por que en un convenio laboral se lo niega para ese solo efecto y dentro de ese contexto.

En mi opinión, a pesar de las observaciones planteadas, aún creo que el convenio dio un gran paso adelante, pues efectivamente reconoció como pueblo a los grupos indígenas y ha tenido que dar las correspondientes explicaciones para que, mediante este instrumento, estos pueblos no reivindiquen con una base legal más concreta su legítimo derecho a la autodeterminación.

Por último, si esta interpretación es forzada, aunque yo no lo creo, es conveniente revisar al respecto el proyecto de "Declaración Universal sobre los derechos de los pueblos indígenas", a cargo del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de ONU¹², tal como fue presentada en primera lectura:

PARTE I

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación, de conformidad con el derecho internacional. En virtud de este derecho determinan libremente su relación con los Estados en los que viven, dentro de un espíritu de coexistencia con otros ciudadanos, y libremente persiguen su propio desarrollo económico, social, cultural y espiritual en condiciones de libertad y de dignidad.

Según las últimas informaciones al respecto, la Subcomisión de Prevención de la Discriminación y Protección de las Minorías, habría aprobado por unanimidad el texto que contiene el proyecto de Declaración sobre los derechos de las poblaciones indígenas, que fuera elaborado por el Grupo de Trabajo en un período de más de 10 años, en consulta con representantes de los indígenas y de los Estados. Dicho proyecto aún en estudio por distintos órganos de ONU, antes de pasar a la Asamblea General para su aprobación, reitera los contenidos centrales de las declaraciones indígenas que hemos mencionado, al reconocer expresamente que los pueblos indígenas tienen derecho a la autodeterminación y a conservar y reforzar sus propias características políticas, económicas, sociales y culturales, así como sus sistemas jurídicos. En él se explicaría, además, el alcance de dichos derechos, al afirmar que, como forma concreta de ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía y autogobierno en cuestiones relativas a sus asuntos internos y locales así como a los medios de financiar estas funciones autónomas¹³.

Es verdad que esta versión ha sufrido muchas modificaciones, que desde el año 1988 se vienen discutiendo y que bien podría salir, en definitiva, cualquier cosa, pero no deja de ser un interesante antecedente y un paso muy importante para el

¹² El Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas se estableció en el año 1982, en base a la Resolución 1982/34 del Consejo Económico y Social. El depende directamente de la Subcomisión de Prevención de Discriminación y Protección a las Minorías. Está compuesto por cinco de sus miembros, expertos independientes provenientes de las principales zonas geopolíticas del mundo. El mandato del grupo es por tiempo indeterminado, y éste celebra una reunión anual en agosto, inmediatamente antes del período de sesiones de la Subcomisión.

Sus funciones principales son:

- Examinar los acontecimientos relativos a la promoción y protección de los derechos humanos y libertades fundamentales de las poblaciones indígenas, analizar tales informaciones y presentar sus conclusiones a la Subcomisión.

-Prestar especial atención a la evolución de las normas relativas a los derechos de los pueblos indígenas.

¹³ AYLWIN, J. (n.7), p. 8.

desarrollo de este derecho y su aplicación a otros sujetos -como es el caso de los pueblos indígenas-, esta inclusión expresa.