

# **INTEGRACIÓN Y DERECHOS HUMANOS: REFLEXIONES SOBRE INDIGENISMO JURÍDICO Y PUEBLOS INDÍGENAS A LA LUZ DE LA DECLARACIÓN DE BOGOTÁ DE 1948<sup>1</sup>**

## ***INTEGRATION AND HUMAN RIGHTS: REFLECTIONS ON LEGAL INDIGENISM AND INDIGENOUS PEOPLES IN THE LIGHT OF THE BOGOTÁ DECLARATION OF 1948***

J. Daniel Oliva Martínez<sup>2</sup>

*Universidad Carlos III, España*

### **RESUMEN**

El contexto asociado a la adopción de la Declaración Americana de derechos y deberes del hombre en Bogotá (1948) en materia indígena estuvo caracterizado por el auge de las teorías, instituciones y normas jurídicas de índole indigenista que tenían como objetivo favorecer la integración de los indígenas, siempre desde postulados paternalistas, asistencialistas y aculturadores. Este artículo se centra precisamente en el análisis de los principales instrumentos jurídicos de derechos humanos de la época que se ocuparon directa o indirectamente de los pueblos indígenas y en el análisis también del origen, naturaleza, propósitos y práctica de la principal organización interamericana

---

<sup>1</sup> Dedico este trabajo a la memoria del profesor Fernando M. Mariño, quien me ofreció en el año 1998 la oportunidad de trabajar junto a él en el área de Derecho Internacional Público de la Universidad Carlos III de Madrid, cuando yo era un joven investigador recién llegado de varias estancias y trabajos de campo entre comunidades indígenas de diferentes países de América Latina. Muy pronto se convirtió en el director de mi tesis doctoral que se centró en la protección internacional de los derechos de los pueblos indígenas. Durante estos veinte años transcurridos fueron muy numerosos los tiempos y las conversaciones compartidas, fundamentalmente en los dos despachos que ocupó en la Universidad, aunque también en trayectos de coche, congresos científicos o en eventos académicos y sociales de diferente tipo. En aquellas conversaciones además de las cuestiones propias de nuestra disciplina y de algunos sinsabores de la vida universitaria, hablábamos sobre múltiples asuntos y cuestiones entre las que se colaban reflexiones de todo tipo y en las que nos apoyábamos en la filosofía, la historia, la antropología, la sociología, la psicología, la ciencia política, la literatura, la teología o incluso la mitología. En este artículo he intentado dar lo mejor de mí como investigador universitario, consultando múltiples archivos y bibliotecas en España y en América Latina para recopilar información y documentación de primer nivel (alguna de ella elaborada o escrita hace mucho tiempo) para entender mejor el indigenismo jurídico e institucional americano y los principales instrumentos de derechos humanos de la época tratada, incluida la Declaración de Bogotá. Sirva pues este esforzado trabajo de homenaje a Fernando Mariño y de reconocimiento a todo lo positivo que me aportó y a todo aquello que aprendí de él.

<sup>2</sup> Antropólogo y jurista, profesor titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales y Codirector del Título de Experto en Pueblos Indígenas, Derechos Humanos y Cooperación Internacional y de la Cátedra de Pueblos Indígenas (Universidad Carlos III de Madrid).

que impulsó el desarrollo de las las legislaciones y las políticas públicas indigenistas en los países del continente. Todo ello, tomando como punto de partida el estudio de la Declaración de Bogotá y de otros instrumentos relacionados como la Carta de Garantías Sociales en la que encontramos disposiciones explícitas destinadas a la protección de los pueblos indígenas.

### **ABSTRACT**

The context associated with the adoption of the American Declaration of rights and duties of man in Bogotá (1948) in indigenous matter was characterized by the rise of theories, institutions and legal norms of indigenist nature that aimed to promote the integration of indigenous people, always from paternalistic postulates, assistants and acculturators. This article focuses precisely on the analysis of the main legal instruments of human rights of the time that were directly or indirectly occupied by indigenous peoples and in the analysis also of the origin, nature, purposes and practice of the main inter-American organization that promoted the development of the legislations and indigenist public policies in the countries of the continent. All this, taking as a starting point the study of the Declaration of Bogotá and other related instruments such as the Charter of Social Guarantees in which we find explicit provisions aimed at the protection of indigenous peoples.

**PALABRAS CLAVE:** Pueblos indígenas, integración, Declaración de Bogotá, Instituto Indigenista Interamericano, derechos humanos

**KEY WORDS:** Indigenous peoples, integration, Declaration of Bogotá, Inter-American Indigenist Institute, human rights

**SUMARIO:** 1. UN LIMITADO TRATAMIENTO DE LA CUESTIÓN INDÍGENA EN LOS PRIMIGENIOS INSTRUMENTOS GENERALES DE DERECHOS HUMANOS DEL SISTEMA INTERAMERICANO 2. LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN EL INCIPIENTE SISTEMA INTERAMERICANO. 3. LA CELEBRACIÓN DEL PRIMER CONGRESO INDIGENISTA INTERAMERICANO Y LA PROPUESTA FINAL DE CREACIÓN DEL INSTITUTO INDIGENISTA INTERAMERICANO. 4. NATURALEZA, PRINCIPIOS Y PROPÓSITOS DEL INSTITUTO INDIGENISTA INTERAMERICANO SEGÚN LA CONVENCIÓN INTERNACIONAL DE PÁTZCUARO. 5. EL PRINCIPIO DE INTEGRACIÓN, LOS

## PROCESOS DE ACULTURACIÓN Y LOS DERECHOS DE LOS INDÍGENAS EN EL CONTEXTO DEL INDIGENISMO OFICIAL Y JURÍDICO INTERAMERICANO.

\* \* \*

### **1. UN LIMITADO TRATAMIENTO DE LA CUESTIÓN INDÍGENA EN LOS PRIMIGENIOS INSTRUMENTOS GENERALES DE DERECHOS HUMANOS DEL SISTEMA INTERAMERICANO**

Tratar la cuestión de los pueblos indígenas con el pretexto del 70 aniversario de la adopción de la Declaración Americana de derechos y deberes del hombre, nos debe llevar a reconocer inicialmente que el mencionado instrumento no recogió referencia explícita a estos pueblos, ni a sus necesidades particulares, ni por supuesto a sus derechos específicos. Como ocurriría unos meses después en el marco de las Naciones Unidas el enfoque en el reconocimiento de derechos humanos fue esencialmente individualista y general, de tal manera que no hubo referencias a derechos colectivos y tampoco a derechos específicos para los integrantes de etnias o grupos diferenciados.

Era algo lógico si tenemos en cuenta que la doctrina imperante en esas fechas era precisamente la de los derechos generales individuales, la de los derechos de las personas, la de los derechos del “hombre”... tal y como recogía precisamente, en un lenguaje hoy desfasado, la Declaración de Bogotá en un contexto vinculado a la creación de la OEA. Tras la segunda guerra mundial que se originó, entre otras causas, con el argumento hitleriano de proteger a las minorías alemanas asentadas en otros países europeos y tras las consecuencias trágicas que tuvo para el conjunto de la humanidad el racismo inspirado en supremacismos identitarios de orden comunitarista, todo lo que reflejase, desde el punto de vista del discurso y la práctica de los derechos humanos elementos o componentes colectivos o grupales, era en gran medida desechado.

Ahora bien, que inspirada en el individualismo hegemónico la mencionada Declaración no se ocupara específicamente de los pueblos indígenas no significa por supuesto que no recogiera determinados enunciados o disposiciones de especial

importancia para estos pueblos o que incluso se antecediera, de manera más o menos indirecta, a algunos conceptos que los indígenas han hecho hoy suyos.

Así, desde las propias consideraciones de partida en la Declaración, nos encontramos con unas interesantes referencias a como las instituciones jurídicas y políticas rectoras de la vida en sociedad, deben tener como fin principal, además de la protección de los derechos esenciales del hombre, la creación de circunstancias que le permitan *progresar espiritual y materialmente y alcanzar la felicidad*<sup>3</sup>. A mi juicio en esa unión entre las dimensiones espirituales y materiales del progreso humano y en esa mención a la felicidad como fin último, encontramos una clara conexión, superando la lógica distancia temporal, con algunas de las reivindicaciones de los pueblos indígenas de nuestro tiempo por ejemplo en lo relativo al *buen vivir*.

El llamamiento que se hace en el preámbulo a que los hombres deben conducirse (vivir) fraternalmente los unos con los otros, podemos encontrar también conexión inspiradora en las redes de solidaridad, ayuda mutua y reciprocidad tan presentes entre las culturas originarias de América. Igualmente ese espíritu recogido en el propio título de la Declaración y desarrollado de manera inicial en el preámbulo que vincula reconocimiento de derechos pero también instauración de deberes para con la comunidad, resulta coherente con las cosmovisiones de los pueblos indígenas<sup>4</sup> que vinculan los derechos humanos a la protección de los intereses de sus comunidades y la naturaleza, que precisamente se proponen preservar y proteger corresponsablemente.

La parte dispositiva consagra un principio de igualdad y no discriminación por motivos (entre otros) de raza, idioma o religión, lo que en el contexto de la época

---

<sup>3</sup> Las cursivas son nuestras. La redacción exacta fue la siguiente: “Que los pueblos americanos han dignificado la persona humana y que sus constituciones nacionales reconocen que las instituciones jurídicas y políticas, rectoras de la vida en sociedad, tienen como fin principal la protección de los derechos esenciales del hombre y la creación de circunstancias que le permitan progresar espiritual y materialmente y alcanzar la felicidad”.

<sup>4</sup> El preámbulo recoge textualmente “Todos los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están por naturaleza de razón y conciencia, deben conducirse fraternalmente los unos con los otros. El cumplimiento del deber de cada uno es exigencia del derecho de todos. Derechos y deberes se integran correlativamente en toda actividad social y política del hombre. Si los derechos exaltan la libertad individual, los deberes expresan la dignidad de esa libertad. Los deberes de orden jurídico presuponen otros, de orden moral, que los apoyan conceptualmente y los fundamentan. Es deber del hombre servir al espíritu con todas sus potencias y recursos porque el espíritu es la finalidad suprema de la existencia humana y su máxima categoría. Es deber del hombre ejercer, mantener y estimular por todos los medios a su alcance la cultura, porque la cultura es la máxima expresión social e histórica del espíritu. Y puesto que la moral y buenas maneras constituyen la floración más noble de la cultura, es deber de todo hombre acatarlas siempre”.

reconocía, al menos indirectamente, el respeto por la identidad diferenciada de los pueblos indígenas (que sufrían discriminación generalizada), desde luego en lo que al tratamiento por parte de la justicia se refiere<sup>5</sup>. Esto es reforzado en el artículo III de la Declaración centrado en el derecho de libertad religiosa, a manifestarla y practicarla en público, elemento esencial para la cultura de los pueblos indígenas que tiene una carga espiritual de especial trascendencia para su vida comunitaria. No olvidemos que las creencias indígenas son el fundamento de gran parte de su vida cultural y su relación con el entorno.

Los pueblos indígenas dan mucha importancia a la familia, mucho más desde luego que las culturas occidentales. Es cierto que las familias indígenas son ampliamente extensas y constituyen en sus comunidades la primera estancia social y la base de su convivencia. Las familias indígenas son además muy diversas, configurándose en muchas ocasiones como familias de componentes tribales o clánicos, es decir hay una identificación familiar con la tribu o el clan, existiendo todavía en algunos lugares familias polígamas en las que se práctica la poliginia o la poliandria de orígenes matriarcales, y todas ellas están estructuradas sobre la base de principios y valores ancestrales que se han mantenido en gran medida a lo largo del tiempo y que sirven de fundamento a sus cosmovisiones particulares. Además, sirven las familias indígenas, especialmente de marcos de protección para sus integrantes y, mucho más que en otras familias de otras culturas de cuidado para los ancianos (más adelante volvemos sobre esto). Es también en la familia donde los niños indígenas, que en muchas ocasiones no acuden al colegio, se socializan en las costumbres comunitarias. Ante la ausencia de una escolarización temprana sirve pues la familia indígena para la finalidad principal y última de promover los procesos de endoculturación y la inmersión de los pequeños en la tradición y los valores ancestrales de vida. El artículo VI de la Declaración de Bogotá precisamente consagra el derecho de toda persona a constituir una familia, como elemento fundamental de la sociedad y a recibir protección de ella, lo que constituye por todo lo expuesto una disposición especialmente relevante para los intereses de los pueblos indígenas.

La participación de los pueblos indígenas en la vida comunitaria de sus comunidades, gozar del patrimonio cultural material e inmaterial y de los conocimientos

---

<sup>5</sup> Todas las personas son iguales ante la ley y tienen los derechos y deberes consagrados en esta Declaración sin distinción de raza, sexo, idioma, credo ni otra alguna. Derecho de igualdad ante la Ley. Artículo II

ancestrales es la condición de posibilidad para que los pueblos indígenas puedan mantener su identidad diferenciada. Para ello encontraron, en términos de derechos individuales, un primer respaldo en el sistema interamericano naciente, con el artículo XIII de la Declaración de Bogotá<sup>6</sup>. Este mismo artículo establece también una innovadora protección a la propiedad intelectual, algo de especial interés para los indígenas que en la actualidad reclaman que sus creaciones y conocimientos tradicionales no sean objeto de utilización por personas, entidades o empresas ajenas a sus comunidades. Si bien es cierto que la construcción actual de los derechos de propiedad intelectual de los pueblos indígenas, se ha realizado, sobre bases colectivas (entienden que la propiedad intelectual es de la comunidad) y por lo tanto el nivel de protección ofrecido por la Declaración es limitado, no dejó de suponer una temprana disposición que indudablemente marcaba un camino<sup>7</sup>.

Una de las demandas todavía activa entre los pueblos indígenas es que se les facilite el acceso a la justicia, que los operadores jurídicos sean sensibles a su identidad diferenciada, que cuenten en los procesos judiciales con peritajes antropológicos y traductores que conozcan el idioma indígena, así como que el sistema judicial reconozca su Derecho consuetudinario y a sus autoridades tradicionales. El artículo XVIII de la Declaración de Bogotá reconoció, desde una perspectiva general, el “derecho a la justicia” y en alguna medida, sentó las bases de las posteriores reivindicaciones indígenas en este campo<sup>8</sup>, al demandar el derecho al Derecho propio, a la justicia indígena.

Por su parte el derecho a la propiedad consagrado en la Declaración de Bogotá asume un contenido meramente individualista lo que se debe contraponer a la concepción colectivista de los bienes que prima en el mundo indígena. Y ese mismo enfoque limitado se proyectó posteriormente en el Pacto de San José. Hemos tenido que esperar a interpretaciones avanzadas llegadas mucho más recientemente desde la Comisión Interamericana o la propia Corte, para que en el sistema interamericano se reconozca un

---

<sup>6</sup> Artículo XIII. Toda persona tiene el derecho de participar en la vida cultural de la comunidad, gozar de las artes y disfrutar de los beneficios que resulten de los progresos intelectuales y especialmente de los descubrimientos científicos. Derecho a los beneficios de la cultura.

<sup>7</sup> El artículo XII sigue así: “Tiene asimismo derecho a la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de los inventos, obras literarias, científicas y artísticas de que sea autor”.

<sup>8</sup> Concretamente se recogió: Toda persona puede ocurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos. Asimismo debe disponer de un procedimiento sencillo y breve por el cual la justicia lo ampare contra actos de la autoridad que violen, en perjuicio suyo, alguno de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente.

derecho de propiedad colectiva a los pueblos indígenas<sup>9</sup>. Concretamente el artículo XXIII recogía “Toda persona tiene derecho a la propiedad privada correspondiente a las necesidades esenciales de una vida decorosa, que contribuya a mantener la dignidad de la persona y del hogar”.

En la sección de la Declaración de Bogotá relacionada con los deberes encontramos algunas interesantes disposiciones desde la perspectiva de los pueblos indígenas. Por ejemplo, aquella que en el artículo XXX se recoge que “toda persona tiene el deber de asistir, alimentar, educar y amparar a sus hijos menores de edad, y los hijos tienen el deber de honrar siempre a sus padres y el de asistirlos, alimentarlos y ampararlos cuando éstos lo necesiten”. Si bien el deber de cuidar a los hijos menores de edad es importante, en este caso damos más relevancia a la cuestión de la asistencia a los padres. Como es conocido frente a un cierto tratamiento desvalorizador que se otorga en occidente a los ancianos, los pueblos indígenas promueven un respeto casi sagrado a los mayores, a los que se identifica comunitariamente con la sabiduría. Los abuelos son aquellos que son los depositarios de la tradición, de los conocimientos ancestrales. Consecuentemente ocupan un lugar importante, tanto real como simbólico, al interior de las comunidades indígenas. Por ello, ese deber de proteger a los padres que se recoge en la Declaración conecta plenamente con las tradiciones indígenas más extendidas y todavía afortunadamente consolidadas. Por otro lado también podemos destacar el deber de servir a la comunidad que se extrapola del genérico artículo XXXIV<sup>10</sup>.

Ciertamente no podemos desligar la Declaración de Bogotá del instrumento que se adoptó formalmente un año antes en Río de Janeiro, la denominada Carta de Garantías Sociales, también conocida como la Declaración de los Derechos Sociales del Trabajador donde los delegados de los Estados americanos sí decidieron incluir referencias explícitas a los pueblos indígenas.

Como bien conocemos este instrumento internacional no sólo fue un importante antecedente en el plano regional, sino también contribuyó en los esfuerzos que se venía

---

<sup>9</sup> Fundamentalmente desde la sentencia del caso *Awas Tigni* contra Nicaragua del año 2001 que inauguró una jurisprudencia sensible a las demandas de los pueblos indígenas en el Sistema Interamericano con proyección en otros sistemas regionales de protección como el africano o en el propio sistema universal de las Naciones Unidas. Todo ello a partir de una interpretación avanzada y progresista de algunas disposiciones del Pacto de San José en un contexto incipiente de reconocimiento de los derechos específicos de los pueblos indígenas.

<sup>10</sup> El artículo se refiere a los deberes civiles y militares para con la comunidad y la nación.

implementando en el seno de las Naciones Unidas y de la Organización Internacional del Trabajo por regular internacionalmente los derechos de los trabajadores. Por cierto, no debemos olvidar que fue precisamente en el marco de la OIT en el que ya en los años 20 se dispuso a favor del reconocimiento de los derechos de los trabajadores indígenas, adoptándose diferentes convenios enfocados en el plano laboral. Años después en 1957, la OIT adoptaría el Convenio 107 sobre integración y protección de las poblaciones indígenas que, desde el enfoque paternalista y tutelador propio de la época, estableció las bases convencionales de un estatuto internacional general de protección para los pueblos indígenas<sup>11</sup> y no ya limitado a los derechos laborales<sup>12</sup>.

La Carta de Garantías Sociales regula a lo largo de sus 39 artículos casi la totalidad de los principales temas relacionados con los derechos sociales, especialmente los laborales, que por supuesto tanta importancia tienen para los indígenas, sometidos históricamente a condiciones de discriminación en el plano social y laboral. Uno de los objetivos de la Carta fue reconocer los principios fundamentales que deben amparar a todos los trabajadores del continente americano estableciendo el *mínimum* de derechos que deben gozar<sup>13</sup>. Los principios básicos que se reconocieron fueron: el principio de no discriminación por razón de sexo (artículo 1); que el trabajo es una función social, goza de la protección especial del Estado y no debe considerarse como artículo de comercio (artículo 2 letra a); el principio de que a igual trabajo debe corresponder igual remuneración, cualquiera que sea el sexo, raza, credo o nacionalidad del trabajador (artículo 2 letra d); el que establece que los derechos consagrados a favor de los trabajadores son irrenunciables y son exigibles "erga omnes" (artículo 2 letra e); el relacionado con la regulación legal de los contratos individuales de trabajo (artículo 6); y con la regulación legal de los convenios colectivos de trabajo (artículo 7).

Más allá de eso la Carta a su vez, reconoció un conjunto de derechos laborales en el plano individual: la libertad de trabajo (artículo 3), la educación para el trabajo (artículo 4), el salario mínimo (artículo 8), la prima anual (artículo 9), la inembargabilidad de las remuneraciones (artículo 10), la jornada ordinaria de trabajo de

---

<sup>11</sup> Destáquese que en la época se denominan aún "poblaciones" indígenas para evitar relacionarles con el concepto de pueblo, por su carga política y jurídica.

<sup>12</sup> Este Convenio sería sustituido por la Conferencia General de la OIT por otro mucho más adaptado a las necesidades de protección de los pueblos indígenas en el año 1989 (Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales) que sigue siendo, pese a los 30 años que han transcurrido el tratado internacional de referencia en materia de los derechos de estas comunidades etnoculturales diferenciadas).

<sup>13</sup> Artículo 1 de la Carta de Garantías Sociales.

8 horas diarias o de 48 horas semanales (artículo 12), la remuneración extraordinaria por horas extras o trabajo nocturno (artículo 12), el descanso semanal remunerado (artículo 13), el descanso en feriados (artículo 14), las vacaciones anuales remuneradas (artículo 15), la estabilidad laboral relativa (artículo 19).

A su vez, la Carta se refería a las condiciones mínimas que deben regir en determinadas formas de trabajo, como son el trabajo a domicilio, el trabajo doméstico, el trabajo de la marina mercante y de la aeronáutica, el trabajo de los empleados públicos, el trabajo de los intelectuales y el trabajo rural<sup>14</sup>. Y también instaba a la creación de un sistema mínimo de garantías al interior de los Estados latinoamericanos, relacionado con la creación de inspecciones de trabajo y también las denominadas jurisdicciones especiales laborales y de arbitraje<sup>15</sup>. En el plano de los derechos laborales colectivos, la Carta recogió los siguientes: la regulación de los convenios colectivos (artículo 7), la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas (artículo 11), la libertad sindical (artículo 26), el fuero sindical (artículo 26) y la huelga (artículo 27). Asimismo, la Carta establece el derecho a la higiene y seguridad en el trabajo (artículo 30) y el seguro social obligatorio (artículo 31). También regula las condiciones laborales de sectores especiales de trabajadores: trabajo de menores (artículos 16 y 17), trabajo de la mujer (artículos 18 y 33) y empleados públicos (artículo 24). Incluye en su normativa disposiciones sobre el trabajo a domicilio (artículo 21), trabajo doméstico (artículo 22), trabajo de la marina mercante y de la aeronáutica (artículo 23), trabajadores intelectuales (artículo 25) y trabajo rural (artículo 38).

Es precisamente entre los derechos colectivos en los que se van a reconocer los derechos de los trabajadores indígenas, pero con un interesante enfoque generalista que va mucho más allá del ámbito laboral. De esta manera el artículo 39 va a disponer lo siguiente: “En los países en donde exista el *problema*<sup>16</sup> de la población aborígen se adoptarán las medidas necesarias para prestar al indio protección y asistencia, amparándole la vida, la libertad y la propiedad, defendiéndolo del exterminio, resguardándolo de la opresión y la explotación, protegiéndolo de la miseria y suministrándole adecuada educación. El Estado ejercerá su tutela para preservar,

---

<sup>14</sup> Artículos 21, 22, 23, 24, 25 y 38.

<sup>15</sup> Artículos 35, 36 y 37.

<sup>16</sup> La cursiva es nuestra.

mantener y desarrollar el patrimonio de los indios o de sus tribus, y promoverá la explotación de las riquezas naturales, industriales extractivas o cualesquiera otras fuentes de rendimiento, procedentes de dicho patrimonio o relacionadas con éste, en el sentido de asegurar, cuando sea oportuna, la emancipación económica de las agrupaciones autóctonas. Deben crearse instituciones o servicios para la protección de los indios, y en particular para hacer respetar sus tierras, legalizar su posesión por los mismos y evitar la invasión de tales tierras por parte de extraños”.

El tratamiento (en este, seguramente no por casualidad último artículo de la Carta) es el propio de la época, así constatamos la referencia a lo indígena como *problema* para las naciones americanas y también nos encontramos con un lenguaje centrado en el tutelaje del Estado y las instituciones públicas, que serán las encargadas de asegurar el patrimonio de los indígenas y su desarrollo, así como la protección de sus tierras. No hay evidentemente mención alguna a la participación de los indígenas (que como hemos visto son denominados aborígenes o indios) en aquellos asuntos que les afecten, a la autonomía, la consulta o el consentimiento...es decir a aquellos principios que inspiran o a aquellos contenidos que recogen los derechos de los pueblos indígenas reconocidos en la actualidad. Como más adelante abordaremos en la época primaba el paternalismo indigenista y eso también se reflejaba en los instrumentos interamericanos.

La Carta de Garantías Sociales como ocurrió con la Declaración de Bogotá, no tenía carácter obligatorio, pero se trató de un texto internacional llamado a inspirar a los ordenamientos internos de los Estados Americanos y de posteriores tratados internacionales, tanto a nivel regional como universal. Las referencias a los pueblos indígenas debemos enmarcarlas en un contexto regional que había empezado a conformándose unos 25 años antes de la adopción de la Carta y de la propia Declaración de Bogotá y que toca a continuación analizar detenidamente.

## **2. LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN EL INCIPIENTE SISTEMA INTERAMERICANO**

Una de las primeras aproximaciones a la cuestión indígena, aunque de un modo muy tangencial, tuvo lugar en 1922 cuando la Quinta Conferencia Internacional

Americana -marco institucional de relacionamiento panamericano antecesor de la OEA- solicitó a los Gobiernos estimular el estudio de las respectivas lenguas aborígenes y tomar medidas para hacer respetar los monumentos arqueológicos. Fue posteriormente en un contexto de incipiente formación normativa e institucional, del Sistema Interamericano cuando se desarrollaron dos importantes Conferencias Internacionales Americanas (Montevideo 1933 y Lima 1938)<sup>17</sup> en las que se apuntalaron dos ideas fuerza en relación con los pueblos indígenas que iban a tener una gran proyección futura.

La primera de ellas situaba que el *problema indígena* tenía carácter regional ya que la mayoría de los Estados contaban con importantes sectores de población indígena, mal integrada, que subsistían en condiciones de vida miserables y que suponían un foco de conflicto e inestabilidad que podía poner en peligro la paz en la región. La segunda de las ideas planteaba que era necesario coordinar los esfuerzos y las políticas de los gobiernos en materia indígena con el objeto de potenciar su desarrollo, modernización e integración a las estructuras nacionales.

En este sentido durante la VII Conferencia Internacional Americana celebrada en Montevideo, los miembros de la delegación mexicana, presentaron una iniciativa que contenía la proposición de que los Estados americanos allí reunidos celebraran un Congreso Indigenista Americano en un futuro inmediato, encomendado al Consejo Directivo de la Unión Panamericana la organización del mismo. El Congreso debía identificar las diversas dimensiones, factores o elementos que se entrecruzaban en la

---

<sup>17</sup> Junto con las dos Conferencias citadas cabría mencionar otros encuentros continentales de menor entidad en los que se abordó la problemática indígena y que debemos tener presentes. La Primera Convención Internacional de Maestros (Buenos Aires, 1918) El Congreso de Economía Social (Río de Janeiro, 1923) la Conferencia Internacional de Economía (Buenos Aires, 1924), el VII Congreso Científico Americano (México, 1935) la II Asamblea General del Instituto Panamericano de Geografía e Historia (Washington, 1935) la I Conferencia del Trabajo de los Estados Americanos miembros de la OIT (Santiago de Chile, 1936) la Primera Conferencia Panamericana de Educación (México, 1937) y la II Conferencia del Trabajo de los Estados Americanos (La Habana, 1939). Es pertinente aclarar que entre la Conferencia de Montevideo y Lima se celebró la Conferencia de Consolidación de la Paz en Buenos Aires, convocada a propuesta del presidente estadounidense Franklin D. Roosevelt, ante los graves acontecimientos que se desarrollaban en la Comunidad Internacional en aquellos tiempos (rearme de Alemania, agresión japonesa en Manchuria, invasión de Abisinia por parte de Italia). La Conferencia de Buenos Aires enfrentó la amenaza de la paz y consolidó la coordinación interamericana ante posibles amenazas externas y acontecimientos imprevisibles que pudieran poner en peligro la paz en la región. Dado el cariz monográfico de la convocatoria el tema indígena no entró en la agenda de los mandatarios reunidos en la capital de Argentina. Para una aproximación a estas Conferencias en el ámbito interamericano puede consultarse *Conferencias Internacionales Americanas 1889-1936*, y *Conferencias Internacionales Americanas 1938-1942*, Carnegie Endowment Washington D.C. 1938 y 1943, respectivamente. Para una visión de conjunto puede consultarse FENWICK, Ch. G. "The Inter-American regional system: fifty years of progress" en *AJIL*, vol. 50, 1956, pp.18-31.

“problemática indígena” (como vemos lo indígena continuamente se “problematizaba”) a la que se enfrentaban la mayoría de los Estados americanos, agrupándolos en el estudio de fenómenos o problemas homogéneos (geografía económica, salubridad e higiene, pedagogía rural, organización, asuntos sociales etc...según la terminología de la época)<sup>18</sup>.

La propuesta de la delegación mexicana fue aceptada por la Conferencia y precisamente fue la Secretaría de Relaciones Exteriores de México la que, en colaboración con el Consejo Directivo de la Unión Panamericana, inició por encargo de la Conferencia, los preparativos para la organización del Primer Congreso Indigenista Interamericano.

El proceso de preparación del congreso, coincidió con la convocatoria de la VIII Conferencia Internacional Americana esta vez en Lima. Fue durante el transcurso de la misma en el que se apuntó la idea de que los pueblos indígenas (indios o poblaciones indígenas) tenían derecho a la protección de los poderes públicos. Se aceptó también en aquel marco la propuesta de crear un organismo regional especializado en materia indígena. De esta manera, la Conferencia en sus conclusiones y recomendaciones reflejó que “Los indígenas, como descendientes de los primeros pobladores de las tierras americanas, tiene un preferente derecho a la protección de las autoridades públicas para suplir la deficiencia en su desarrollo físico e intelectual<sup>19</sup> del que son objeto las poblaciones indígenas) y en consecuencia, todo cuanto se haga para mejorar el estado de los indios será una reparación por la incomprensión con que fueron tratados en épocas anteriores (...) hay pues que establecer un centro de estudios de recopilación e intercambio de datos e informaciones sobre la situación de las poblaciones indígenas y sobre el proceso de su completa integración a los correspondientes medios nacionales”.<sup>20</sup>

De esta manera se realizó por parte de Conferencia la siguiente recomendación “Que el Congreso Continental de Indianistas estudie la conveniencia de establecer un

---

<sup>18</sup> Memoria General y actuación de la delegación de México en la VII Conferencia Internacional Americana, Imp. De la Sec. Relaciones Exteriores, México, 1934.

<sup>19</sup> Nótese el tratamiento paternalista y minusvalorador.

<sup>20</sup> “Conclusiones y Recomendaciones de la Conferencia Internacional Americana de Lima”, recogido en VELA, D. *Orientación y recomendaciones del Primer Congreso Indigenista Interamericano*, Publicación del Comité Organizador de IV Congreso Indigenista Interamericano, Guatemala, 1959. El paréntesis es nuestro.

Instituto Indigenista Interamericano y, en su caso, fije los términos de su organización y dé los pasos necesarios para su instalación y funcionamiento inmediatos”<sup>21</sup>.

Consecuentemente con lo ya apuntado la Conferencia reconoció la realidad regional de la problemática indígena (de nuevo lo indígena como problema) al aprobar una resolución en el sentido de que “...el problema del indio es una cuestión continental que concierne a todos, ora directamente, ora por solidaridad e interés científico”<sup>22</sup>. Finalmente la Conferencia solicitó la cooperación de los gobiernos de la región para que nombraran los delegados oficiales que deberían acudir al Congreso a celebrar en un futuro inmediato y que finalmente se celebró dos años después en Pátzcuaro (Estado de Michoacán, México).

En resumen las Conferencias Internacionales Americanas de los años 30 se abrieron a la cuestión indígena, reconociendo que este asunto tenía carácter continental, recomendado la celebración de un Encuentro Interamericano, avanzando el derecho de los pueblos indígenas a disfrutar de sus derechos fundamentales y a ver garantizado su desarrollo e integración económico, social y cultural<sup>23</sup>, y apuntando la posibilidad de que se constituyera un organismo internacional de carácter interamericano que estuviera especializado en el trato, estudio e integración de los pueblos indígenas. La importancia de estos avances es indiscutible ya que por primera vez en la historia del Sistema Interamericano pero también del conjunto de las instituciones internacionales tanto regionales como universales, diferentes Estados reconocían conjuntamente en un foro de gran trascendencia en la región, las míseras condiciones de vida de los indígenas y se comprometían a trabajar conjuntamente con el objeto de subsanar esta situación que ponía en entredicho el desarrollo y la estabilidad del continente.

En todo este proceso descrito, en el que según algunos autores predominó “la emoción indigenista”<sup>24</sup>, nos encontramos con los antecedentes históricos más inmediatos que precedieron la creación de un organismos singular: el Instituto Indigenista Interamericano, la triple “i” (III), como así se le conocería.

---

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 60.

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 13.

<sup>23</sup> A partir de la Revolución Mexicana y el periodo constituyente que se abrió en aquel país, los derechos económicos, sociales y culturales se consolidaron normativamente en la región.

<sup>24</sup> MARROQUÍN, A. *Balance del Indigenismo*, Ediciones Especiales - III, México, 1977.

El III constituirá un organismo cuyos orígenes se enmarcan en la corriente de opinión y la preocupación que en torno a la cuestión indígena<sup>25</sup> se extendió entre importantes sectores especialmente activos y comprometidos del continente americano en la primera mitad del siglo XX y que conocemos como indigenismo integracionista<sup>26</sup>. Políticos, juristas, científicos sociales, literatos, artistas, médicos, intelectuales comprometidos con el cambio social en definitiva, iniciaron un movimiento de renovación y reconceptualización del tema indígena abogando por nuevas aproximaciones teóricas, prácticas y normativas en el marco de las relaciones políticas, económicas, sociales y culturales entre mestizos e indígenas<sup>27</sup>.

El contexto histórico es imprescindible para comprender el alcance de ese indigenismo naciente; en todo el continente se vivían tiempos de cambio y paralelamente a que se reforzaba la conciencia panamericanista y el Sistema Interamericano se consolidaba poco a poco<sup>28</sup>, diferentes autores y personalidades

---

<sup>25</sup> Por “problema indígena” entendemos el conjunto de relaciones a veces contrapuestas, contradictorias y enfrentadas que se han ido tejiendo desde una perspectiva política, jurídica, social, económica y cultural entre los descendientes de las poblaciones originarias del continente americano y las poblaciones ladinas, mestizas o blancas que han protagonizado el desarrollo y evolución de los Estados Nacionales. La propia conceptualización: problema indígena”, imbuida claramente en un juicio de valor, nos refiere a una realidad compleja, que se proyecta como realidad problematizada y conflictiva. MENDIZÁBAL, M. “Los problemas indígenas”, en *Cuadernos Americanos*, año IV, Nº 4, México, 1945, pp. 47-63. ESQUIVEL CASAS, A. “El Problema del Indio”, *América Indígena*, Vol. X, Nº 1, México, 1950, pp. 63-80. HEYSEN, E. L. Las poblaciones indígenas como problema, LEÓN PORTILLA, M. “The indian problem in Chile” en *América Indígena*. Vol. XVII, Núm. 3, III, México, 1957. FRIEDE, J. “El problema indígena en Colombia” en *América Indígena*. Vol. XVII, Núm. 4, III, México, 1957. DEBERÉ, C. “Reflexiones sobre algunos enfoques del problema indígena” en *Anales de Antropología e Historia* 1976-77, INAH, México, pp.109-118.

<sup>26</sup> En opinión de Henri FAVRE el indigenismo “es una corriente de opinión favorable a los indios. Se manifiesta en tomas de posición que tienden a proteger a la población indígena, a defenderla de las injusticias de que es víctima y a hacer valer las cualidades o atributos que se le reconocen. Esta corriente de inspiración humanista es antigua, permanente y difusa. Sus orígenes se remontan a los contactos iniciales que los europeos establecieron con los habitantes del nuevo Mundo (...) Aún, cuando la personalidad de sus representantes y los debates que suscita acentúan ciertos periodos con más fuerza que otros, la corriente indigenista atraviesa toda la historia latinoamericana. (...) el indigenismo es también un movimiento ideológico de expresión literaria y artística, igualmente político, social y jurídico...” *El Indigenismo*, FCE, México, 1998. Probablemente el trabajo más claro sobre la cuestión.

<sup>27</sup> Como bien ha señalado Bretón SOLO DE ZALDIVAR, refiriéndose al indigenismo integracionista, “El indigenismo es una corriente de pensamiento que nace a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX con la toma de conciencia por parte de algunos intelectuales y reformistas sociales de la importancia de la presencia indígena en las jóvenes repúblicas americanas. Así como de las precarias condiciones de vida de ese sector social. Con el paso de los años y el correr de un nuevo siglo, el indigenismo se convirtió en un instrumento de protesta contra la injusticia a que eran sometidas las comunidades indias”. Vid. *Cooperación al desarrollo y demandas étnicas en los Andes ecuatorianos. Ensayos sobre indigenismo, desarrollo rural y neoindigenismo*, 2001, p.37.

<sup>28</sup> Durante la primera mitad del siglo XX tendrán lugar en el continente las Conferencias Internacionales llamadas a configurar un Sistema de Cooperación Interamericano eficiente. Segunda Conferencia Internacional Americana (México 1901-1902), Tercera Conferencia (Río de Janeiro, 1906), Cuarta Conferencia (Buenos Aires, 1910), Quinta Conferencia (Santiago de Chile, 1923), Sexta Conferencia (La

carismáticas<sup>29</sup> vinculadas en ocasiones al mundo de la cultura, las letras y las artes<sup>30</sup>, se manifestaron a favor de una aproximación eficiente, científica, integral y rigurosa a la problemática indígena. Todo ello supuso una nueva realidad que potenciando esta nueva corriente indigenista llegó a reflejarse en las Conferencias Internacionales Interamericanas de los años 30 ya analizadas y que culminará en la creación del propio Instituto Indigenista Interamericano a partir de la Convención Internacional de Pátzcuaro de 1940.

Para algunos autores el Instituto Indigenista Interamericano no será sino el resultado de una nueva ideología americana, de una normatividad e institucionalidad naciente y ante todo de una nueva conciencia continental que se reflejaba en la doctrina indigenista “que como teoría estudia y explica los valores indígenas en sus diversas relaciones sociales e históricas y como política establece una línea de tratamiento racional de esos valores (...) Tomando al Indio y lo Indio como factores sustantivos en la historia y en la organización de la sociedad americana”<sup>31</sup>. El indigenismo aportará pues la fundamentación teórica y justificará ideológicamente la creación de un organismo internacional de ámbito regional llamado a coordinar los esfuerzos de las diferentes administraciones americanas en materia indígena y que estará llamado a rescatar a las masas de población indígena de sus vínculos seculares con el sistema de

---

Habana, 1928), Séptima Conferencia (Montevideo, 1933, ya mencionada), La Conferencia de consolidación de La Paz (Buenos Aires, 1936), la Octava Conferencia (Lima, 1938, ya mencionada también), las tres Primeras Reuniones de Consulta (1939, 1940, 1942), la Conferencia sobre Problemas de la Guerra y de la Paz (México, 1945), la Conferencia sobre Seguridad Colectiva Regional (1947) y la Conferencia para la Reorganización del Sistema Interamericano (Bogotá, 1948).

<sup>29</sup> A modo de ejemplo y sin ánimo de ser exhaustivos podríamos citar las aproximaciones que desde diferentes perspectivas aportaron sobre la cuestión indígena, autores como Mariategui, Haya de la Torre Castro Pozo y Valcárcel en Perú, Jaramillo Alvarado e Icaza en Ecuador, Alcides Arguedas y Elizardo Pérez en Bolivia, Ricardo Latcham en Chile, José Eustaquio Rivera o Armando Solano en Colombia, Belaunde o Basadres, sin olvidarnos de la inspiración generalizada que en todo este proceso de reconceptualización de la temática indígena supuso la revolución Mexicana y muy especialmente la obra del humanista mexicano Manuel Gamio quien ostentó el cargo de presidente del III durante casi veinte años (1941-60) y de su contemporáneo Moisés Sáenz. De estos últimos puede consultarse GAMIO, M. *Forjando patria. Pronacionalismo*, Porrúa Hermanos, México, 1916 y SÁENZ, M. *Antología*, Ediciones Oasis; México, 1970.

<sup>30</sup> Vid. LÓPEZ ALFONSO, F. J. *Indigenismo y propuestas culturales: Belaunde, Mariategui, Basadres*, Instituto Alicantino de Cultura Juan Gil-Albert, Alicante, 1995, así como las *Actas de las I, II y III Jornadas sobre indigenismo americano* desarrolladas en la Universidad de Valencia, la Universidad Autónoma de Madrid y de nuevo en la Universidad de Valencia y publicadas en 2001 por los Servicios de Publicación de las Universidades organizadoras. Henri FAVRE se ha ocupado de la vertiente cultural y artística del indigenismo de principios del siglo XX, *El indigenismo*, FCE, México, 1996, pp. 64-91.

<sup>31</sup> GARCIA, A. “Teoría y Política del Indigenismo” en *América Indígena*, Vol. 4, Num.4, 1951, México, pp. 281-297.

hacienda y a abrir los canales de movilidad social a fin de su integración definitiva a la estructura de clases<sup>32</sup>.

### 3. LA CELEBRACIÓN DEL PRIMER CONGRESO INDIGENISTA INTERAMERICANO Y LA PROPUESTA FINAL DE CREACIÓN DEL INSTITUTO INDIGENISTA INTERAMERICANO

Durante el mes de abril de 1940 se desarrolló en la ciudad de Pátzcuaro en Michoacán (México)<sup>33</sup> el Primer Congreso Indigenista Interamericano que fue presidido por el presidente del país anfitrión el general Lázaro Cárdenas, quien mostraba en la época un especial compromiso con la mejora de las condiciones de vida de los pueblos indígenas. Este evento inauguraba en América el desarrollo institucionalizado de las estrategias a seguir por los Estados nacionales respecto a las comunidades indígenas a la vez que oficializaba una ideología indigenista conformada a partir de las propuestas de antropólogos<sup>34</sup>, sociólogos, juristas y otros científicos sociales.<sup>35</sup> Ciertamente a partir de esta Conferencia Internacional a la que asistieron representantes de 13 países<sup>36</sup> integrantes en la fecha del Sistema Interamericano, entre los que figuraban algunos miembros de grupos indígenas cuyo papel fue ciertamente simbólico e intrascendente,

---

<sup>32</sup> BRETON SOLO DE ZALDIVAR, V. *Cooperación al desarrollo y demandas étnicas en los Andes ecuatorianos. Ensayos sobre indigenismo, desarrollo rural y neoindigenismo*, op. cit. p.37.

<sup>33</sup> México un país con importante presencia indígena vivió un interesante proceso de construcción de su identidad nacional en el periodo posrevolucionario, rescatando e idealizando el pasado precolombino y apuntando la idea de la mexicanidad como un proceso basado en un mestizaje cultural que debía aunar lo indígena y las supervivencias precolombinas, con el fruto de la colonización española y la cultura criolla. Desde esta perspectiva se privilegió la imagen india y especialmente lo precolombino empezó a constituirse como un símbolo del nacionalismo oficial. Esta ideología de la revolución mexicana irradió por toda América, influenciando en los demás países. A partir de esta realidad, no nos debe extrañar que fuera México el país anfitrión del Primer Congreso Indigenista Interamericano. Vid. GIMENO MARTÍN, J.C. "Las luchas por el indigenismo en la Mesoamérica contemporánea" en *El Indigenismo Americano*, MATUTE, C y PALACIOS, A. (ed.), Cuadernos de Filología, Anejo XLIV, Facultad de Filología, Universidad de Valencia, Valencia, 2000, pp. 30-33.

<sup>34</sup> La historia del indigenismo en América Latina no puede entenderse sin el importante papel jugado por los antropólogos. Para valorar este desempeño puede consultarse el trabajo colectivo *La Antropología Americanista en la actualidad: homenaje a Raphael Girard*, Editores Mexicanos Unidos.

<sup>35</sup> RODRÍGUEZ, O. *Contribución a la crítica del indigenismo*, Ediciones Sovar Abre Brecha, Caracas, 1991.

<sup>36</sup> El voto se concedió en absoluta igualdad uno por cada delegación, tanto en las sesiones plenarias, como en las cuatro secciones de trabajo en las que se organizó el Congreso siguiendo las directrices del reglamento que se había elaborado por parte del Comité Organizador: sección número uno, Biológica, presidida por Brasil; sección número dos socio-económica, presidida por el delegado estadounidense; sección tercera, educacional, presidida por el delegado del Perú, y la sección número cuatro, sobre asuntos jurídicos, presidida por el delegado de Guatemala. A su vez, se estableció una Comisión de iniciativas, que fue de gran utilidad para ordenar la clasificación y distribución de los trabajos y ponencias presentados. VELA, D. op. cit, p. 21.

se sentaron las bases y las directrices que habrían de guiar el indigenismo en América y se produjo una ruptura con el pasado inaugurando una nueva época en el tratamiento de la problemática indígena en el continente.

Este Congreso se desarrolló en un momento altamente crítico (inicio de la segunda guerra mundial) e indudablemente recoge el impulso de movimientos nacionales que venían creciendo desde hacía dos décadas y las recomendaciones presentes en las Conferencias Internacionales Americanas antes estudiadas.

Durante el Congreso se aprobaron 72 resoluciones<sup>37</sup> en las que se asumieron algunos de los ejes cardinales orientadores de la política indigenista continental que a continuación resumimos:

1. Se reconoció la trascendencia del problema indígena como una cuestión de interés público en cada país, y la imperiosa urgencia de darle solución dentro de las aspiraciones continentales para garantizar la tranquilidad, el bienestar y la convivencia internacional solidaria en el ámbito americano. De esta manera se resaltó que el problema indígena en América era de gran importancia y de urgente resolución por razones de justicia social y de solidaridad continental y se asumió que la situación de inferioridad de los grupos indígenas constituía un obstáculo para la integración nacional y el equilibrio interamericano.

2. Los países americanos presentaban problemáticas indígenas semejantes, ya que, pese a la peculiaridad de cada realidad nacional, la pluralidad de situaciones y la diversidad de culturas indígenas, se habían producido evoluciones históricas, económicas y sociales similares.

3. Se apuntó la necesidad de abandonar las aproximaciones idealizadoras, románticas y simplistas con las que se encaró el estudio de la realidad indígena en el pasado. Y se propuso favorecer el progreso de estas poblaciones (no se hablaba de

---

<sup>37</sup> Acta Final del Primer Congreso Indigenista Interamericano, Pátzcuaro (México), abril de 1940, *Suplemento Especial del Boletín Indigenista*, México, marzo, 1948. Las resoluciones no dejaban de ser meras recomendaciones sin una obligatoriedad jurídica real como bien quiso dejarse claro a propuesta de los Estados Unidos en la Res. LXXII que cierra el Acta citada: “El Primer Congreso Indigenista Interamericano, después de oír la aclaración presentada por la Delegación Norteamericana y considerando que los acuerdos, recomendaciones, resoluciones y declaraciones aprobados en el Pleno de su Asamblea constituyen un compromiso de carácter moral y han sido tomados después de serio estudio de las materias correspondientes. Declara: que al aprobar los mencionados acuerdos, recomendaciones, resoluciones y declaraciones no compromete a los Gobiernos de los Estados representados”. Pese a esta salvaguarda es indiscutible el peso político y moral y la proyección normativa del Congreso que se tradujo en la implementación de la Convención Internacional de Pátzcuaro.

pueblos) con el objeto de favorecer el progreso de todo el continente y la convivencia integrada de las poblaciones requeriría de un enfoque científico-técnico, holístico y globalizador que proporcionara un conocimiento integral de las condiciones de vida, la complejidad cultural y las resistencias culturales al progreso de estas comunidades.

4. El progreso de las poblaciones indígenas, el respeto a su dignidad, la garantía y salvaguarda y paridad de sus derechos, oportunidades y responsabilidad con los demás grupos de la población debía de otorgársele y garantizársele de modo efectivo dictando cuando fuera necesario medidas de protección específica ante su desventajosa posición económico y social<sup>38</sup>. El progreso indígena venía a ser sinónimo de **integración** (con todas sus consecuencias), de los indígenas a las sociedades nacionales. La integración fue el principio constitutivo y nucleador del indigenismo oficial interamericano. El objetivo o los postulados integracionistas han dado lugar a importantes críticas en tiempos más recientes en los que el discurso de la identidad y del derecho a la diferencia han estado presentes en las reivindicaciones de los pueblos indígenas.

5. Todo este proceso de integración (como sinónimo de progreso, modernización y efectividad de los derechos fundamentales) había de promoverse desde el Estado, este era el principal y último responsable de la puesta en marcha de medidas, estrategias y programas específicos en múltiples campos de acción relacionados con las necesidades de progreso económico e integración de los indígenas (educación, promoción social, repartos de tierras, salud, progreso económico, comunicación...).

6. Desde una perspectiva progresista se asumió la necesidad de implementar programas concretos de protección de la mujer indígena (igualdad de oportunidades, fin de la discriminación, promoción...)<sup>39</sup>.

7. Entre el conjunto de medidas asumidas por el Primer Congreso Indigenista Interamericano estaban especialmente las de carácter legislativo, recomendando a los Estados americanos con población indígena adoptar leyes y normas protectoras concretas para este sector poblacional, que deberían abandonar concepciones basadas en diferencias raciales con tendencias desfavorables para los grupos indígenas. El objetivo

---

<sup>38</sup> La idea de los derechos humanos está presente en las recomendaciones de este Primer Congreso Indigenista en el marco del reconocimiento del valor de la dignidad humana y los principios de igualdad, libertad, solidaridad. A su vez se destaca el papel que ha de jugar el Estado como garante del progreso de las sociedades y en concreto de las poblaciones indígenas.

<sup>39</sup> Res. XXV, LIV y LVI, Acta Final del Primer Congreso Indigenista Interamericano.

básico así reconocido por el Congreso estaba llamado a ser: igualdad de derechos y oportunidades para todos los grupos de la población americana. Todas las medidas que se dictaran para garantizar o proteger los derechos de las personas pertenecientes a los grupos indígenas, deberían ser sobre la base del respeto a los valores positivos de su personalidad histórica y cultural y con el fin de facilitar su desarrollo.

8. Se asumió la necesidad de continuar en el futuro con este tipo de Conferencias Continentales y se fijó la fecha y sede del Segundo Congreso Indigenista Interamericano a celebrar en Cuzco (Perú) a tres años vista una vez concluido el Primer Congreso<sup>40</sup>.

9. Con el objeto de reforzar la Unión Panamericana y coordinar los esfuerzos en materia indígena el Congreso asumió que el Sistema requería de la creación de instrumentos o mecanismos de concertación, intercambio de experiencias y homogeneización de las políticas en un ámbito continental. Para ello la Resolución plenaria n° LXXI<sup>41</sup> del 17 de abril de 1940, recordando las recomendaciones de la 8ª Conferencia Panamericana de Lima de 1938, acordó la futura creación del Instituto Indigenista Interamericano, llamado a clarificar el conjunto de normas y medidas que debían aplicarse para mejorar de manera integral la vida de los grupos indígenas y sentó las bases de su organización<sup>42</sup>. Según la citada resolución, la base legal del Instituto habría de ser una Convención Internacional firmada por todos los países interesados y cuya puesta en marcha requeriría de la adhesión de los mismos de acuerdo a sus propias leyes<sup>43</sup>. Se avanzó que la sede del III habría de fijarse en la capital de México<sup>44</sup>

---

<sup>40</sup> Res. LXVI. Finalmente el II Congreso Indigenista Interamericano se retrasó debido al problemas internos del país anfitrión y al contexto internacional y hubo de celebrarse en 1948, coincidiendo con la creación de la OEA y la adopción de la Declaración de Bogotá.

<sup>41</sup> Acta Final del Primer Congreso Indigenista Interamericano, doc. cit, p.32.

<sup>42</sup> Ciertamente uno de los asuntos principales a tratar en el Congreso la organización del III, determinando su sede y las bases fundamentales para su funcionamiento. A tal efecto se presentaron a discusión varios proyectos y se constituyó una comisión específica integrada por John Collier, de Estados Unidos, Gilberto Loyo, de México; José Ángel Escalante, del Perú que debía estudiar, coordinar y unificar en un solo texto los tres estudios completos presentados precisamente por las delegaciones norteamericanas, mexicanas y peruana. El texto fue aprobado en plenario el 20 de abril de 1940 y constituyó la Resolución LXXI.

<sup>43</sup> Al respecto un artículo transitorio de la citada resolución recogía la siguiente advertencia: “La aprobación de la organización del Instituto por los delegados respectivos de los gobiernos al Primer Congreso Indigenista Interamericano no comprometerá a dichos gobiernos sin su previa participación formal, mediante métodos en armonía con sus respectivas legislaciones”. De esta manera se afianzaba la idea de que el Primer Congreso supuso un marco de negociación de cara a la creación de un tratado internacional futuro que diera lugar a una nueva Organización Internacional y como tal proceso de negociación no tenía ningún efecto de obligatoriedad jurídica. Como señalaba el profesor Fernando Mariño, a quien homenajeamos en este número de la *REIB* “...nada de lo comprometido durante un proceso de negociación tiene valor jurídico alguno a menos que lo adquiriera a través del acuerdo final que

(lo que se ha mantuvo hasta su desaparición) y entre las atribuciones y facultades del Instituto se enumeraron las siguientes:

I. Colectar, ordenar y distribuir a los gobiernos de los países, a las instituciones privadas y a los individuos interesados, informaciones sobre todo lo concerniente a los pueblos indígenas del continente y las legislaciones de los respectivos países en esta materia.

II. Iniciar, dirigir y coordinar investigaciones y encuestas científicas con el objeto de solucionar los problemas indígenas

III. Editar publicaciones periódicas y eventuales y realizar una labor de difusión de la problemática indígena.

IV. Administrar fondos provenientes de donaciones y aceptar contribuciones para promover el progreso de los pueblos indígenas.

V. Cooperar como oficina de consulta, con las oficinas de asuntos indígenas de los diversos países<sup>45</sup>.

VI. Autorizar, de acuerdo con los gobiernos respectivos, el establecimiento de institutos nacionales, filiales del III.

VII. Crear y autorizar el establecimiento de comisiones técnicas consultivas, de acuerdo con el gobierno respectivo.

VIII. Promover y coordinar la preparación de investigaciones científicas sobre asuntos indígenas.

En la citada Resolución se apuntó una mínima estructura de gobierno provisional, compuesta por cinco miembros titulares y dos suplentes, que debería responsabilizarse de las gestiones necesarias hasta la definitiva puesta en marcha del

---

se alcance” MARIÑO MENÉNDEZ, F. *Derecho Internacional Público*, Parte General, Editorial Trotta, Madrid, varias ediciones.

<sup>44</sup> A propuesta de la delegación peruana y respaldada por el resto de las delegaciones en reconocimiento a la labor del país anfitrión en materia indígena.

<sup>45</sup> En este sentido y tomando el ejemplo de algunos países (especialmente el de México y Estados Unidos) el Congreso hizo una recomendación con el objeto de que con la mayor brevedad posible “Cada gobierno establezca una agencia u oficina cuyo propósito sea concentrar la atención sobre los problemas del indio, garantizando de una manera efectiva todos los servicios del Gobierno a favor de la resolución de aquellos y constituyéndose en todo tiempo, defensor del indio”. Ap. 1. Res. XLII sobre Oficina de Asuntos Indígenas. Estas oficinas que posteriormente adoptaron el nombre de Institutos Nacionales Indigenistas habría de ser el referente del III en cada país.

Instituto<sup>46</sup>. Este Comité Ejecutivo Provisional que también hacía las veces de Comisión Permanente del Primer congreso Indigenista, estaría facultado para llevar a cabo los estudios necesarios que posibilitaran la organización del Instituto y sería el encargado de someter a los gobiernos de los países interesados, un proyecto de Convención Internacional relativa al Instituto, por el conducto diplomático del gobierno de México<sup>47</sup>. En definitiva estaba llamada a conducir la fase de negociación de la Convención Internacional que daría lugar al III.

El Primer Congreso Indigenista Interamericano supuso el afianzamiento de la perspectiva indigenista desde una dimensión continental, de esta manera podemos concluir que el monto de resoluciones, conclusiones, declaraciones, acuerdos, proposiciones y recomendaciones aprobadas, pese a las salvaguardas y del valor meramente orientativo de muchas de ellas, supuso un primer avance en el marco de una doctrina y una normatividad naciente que estaba llamada a consolidarse en las décadas futuras. Pero indudablemente más allá del peso político-moral y de la potencialidad jurídico-normativa de aquel encuentro, el resultado más importante fue la creación de un organismo internacional especializado, el III, fruto de la práctica convencional

---

<sup>46</sup> Para ello el apartado 5 señala que el gobierno del Instituto se sujetará a las siguientes bases:

a) Funcionará un Comité Ejecutivo Provisional, formado por cinco miembros titulares y dos suplentes. Dos de los miembros titulares serán el presidente y el Secretario General del Congreso. El Presidente del Congreso nombrará a los otros tres miembros titulares ya los dos suplentes. Estas designaciones deberán recaer en personas conocidas por su dedicación al estudio de problemas indígenas.

b) El Comité Ejecutivo, de entre sus miembros, nombrará a su propio Presidente y al Director del Instituto. En ningún caso ambas designaciones podrán recaer en la misma persona.

c) Cuando un miembro de la Comisión Permanente del Congreso, que no sea el Presidente o el Secretario General del mismo, fuese nombrado miembro del Comité Ejecutivo del Instituto, dejará de ser miembro de la Comisión Permanente y el sustituto será designado por el Presidente.

d) Funcionará un Consejo Directivo. Cada país participante nombrará un miembro para dicho Consejo. Los miembros del Comité Ejecutivo serán miembros exoficio del Consejo Directivo.

e) Cuando cinco países se hayan adherido al Instituto, el Consejo Directivo tendrá la facultad de designar el Comité Ejecutivo en propiedad, cuyas funciones durarán cinco años.

f) El Consejo Directivo, con el Comité Ejecutivo Provisional, podrá hacer en la organización del Instituto las reformas que estime necesarias, conservando sus lineamientos esenciales.

Por su parte el apartado 6. Aclaraba “El Consejo Directivo comenzará a funcionar desde luego, integrado por sus miembros ex officio. Cuando tres o más países americanos se adhieran al Instituto, iniciará el Consejo su pleno funcionamiento y designará de entre sus miembros su propio presidente, que no podrá ser el mismo Presidente del Comité Ejecutivo”.

<sup>47</sup> Apartado seis y siete de la citada resolución. La primera sesión del Comité Ejecutivo Provisional o Comisión Permanente del Congreso Indigenista como también se la denominó, se encargó de la preparación y redacción de la Convención y tuvo lugar en México el 29 de abril. Durante aquella primera reunión se decidió nombrar como presidente al profesor Luis Chávez Orozco quien en México era subsecretario de Educación Pública y Jefe del Departamento de Asuntos Indígenas, como director provisional al profesor Moisés Sanz y como Secretario a Carlos Girón, quien era Cónsul General de Guatemala en México. El Comité alojó provisionalmente su oficina en el Departamento de Asuntos Indígenas, dependiente del gobierno de México.

interamericana, que inauguraba un tratamiento continental y coordinado de la cuestión indígena y estaba llamado a jugar un importante papel en la región.

Tal y como señaló su primer director, Manuel Gamio a partir de la creación del III se “cristalizaron en unánime expresión continental los anhelos que hace mucho tiempo abrigaban gobiernos, entidades particulares e individuos, de mejorar la aflictiva situación en que se debate la mayoría de la población autóctona americana”<sup>48</sup>.

#### **4. NATURALEZA, PRINCIPIOS Y PROPÓSITOS DEL INSTITUTO INDIGENISTA INTERAMERICANO SEGÚN LA CONVENCIÓN INTERNACIONAL DE PÁTZCUARO**

La Comisión Permanente o Comité Ejecutivo Provisional saliente del Primer Congreso Indigenista Interamericano tenía entre otras atribuciones “la de elaborar el plan de la organización del III y someterla a la aprobación de los países de América.”<sup>49</sup> A tal efecto la Comisión desarrolló varias reuniones técnicas y llevo a cabo consultas con los gobiernos interesados en el marco de una frenética actividad que concluyó con la celebración en diciembre de 1940, apenas 8 meses después de la clausura del Primer Congreso antes aludido, de la Conferencia Internacional en la que se adoptó y se llevó a cabo la autenticación de la Convención Internacional relativa a los Congresos Indigenistas Interamericanos y al Instituto Indigenista Interamericano. Dicho evento se desarrolló en la misma ciudad de Pátzcuaro, lugar que se proyectaba como capital del indigenismo interamericano. A la Conferencia Internacional acudieron delegaciones de

---

<sup>48</sup> GAMIO, M. *Actividades del Instituto Indigenista Interamericano. Extracto del informe presentado al Consejo Directivo del Instituto Indigenista Interamericano en la Asamblea celebrada el 18 de abril de 1944*, III, México, 1944, p. 3.

<sup>49</sup> Las atribuciones a las que nos referimos vienen explicitadas en la resolución número LXX del Primer Congreso Indigenista Interamericano y se refieren a “a) la de encargarse de realizar las labores que no hayan sido concluidas por el Primer Congreso Indigenista Interamericano, y que le sean encomendadas por el mismo. b) La de colaborar con el País en el que habrá de verificarse el Segundo Congreso Indigenista Interamericano. c) La de tomar las medidas que estime necesarias para la publicación adecuada de las actas y trabajos del Primer Congreso Indigenista Interamericano, y la de asegurar su distribución efectiva. d) La de servir de conducto entre los diversos países para el intercambio de informes y datos relacionados con el Congreso y facilitar la investigación de la vida indígena en cualquier proyecto de investigación e) En caso de que el Primer Congreso Indigenista Interamericano resuelva crear el III, La Comisión tendrá las atribuciones para elaborar el plan de la organización y someterlo a la aprobación de los países de América, o para ejecutar el proyecto o los planes relativos al mismo Instituto que este Congreso pudiera formular f) La Comisión tendrá facultades para recibir y erogar fondos para los fines arriba señalados, rindiendo su informe al Segundo Congreso Indigenista Interamericano”.

18 países americanos y en ella quedó fijado el contenido y la forma final del tratado internacional de ámbito regional que habría de constituir el III y se reforzaron los principios que habían servido para concluir el Congreso Interamericano:

1) el problema indio era de interés público, revestía un carácter de urgencia y era obligación de los Estados y los gobiernos tratarlo con prioridad y urgencia 2) el problema no era de índole racial sino de naturaleza cultural, social y económica, el verdadero objetivo ha de ser la de equiparar las condiciones de vida de las poblaciones indias a las de las poblaciones no indias 3) para alcanzar dicho objetivo los derechos indígenas debían ser protegidos y defendidos en el marco del sistema legal en vigor 4) Determinados aspectos de la cultura indígena fueron explícitamente reconocidos como valores positivos para la realidad americana y 5) para ello las delegaciones estaban allí reunidas, asumían la necesidad de conformar un Sistema Indigenista Interamericano que permitiera coordinar y aunar esfuerzos a nivel continental. Para ello se acordó crear tres órganos o estructuras distintas: los Congresos Indigenistas o Conferencias Internacionales periódicas especializadas en la temática indígena con sede fluctuante, el Instituto Indigenista Interamericano una organización internacional especializada de base convencional que situaría su sede definitivamente en México y los Institutos Indigenistas Nacionales que vendrían a sustituir a las Agencias de Asuntos Indígenas recomendadas en el Primer Congreso Indigenista Interamericano del mes de abril de aquel mismo año (1940).

Todo ello se tradujo en una Convención Internacional<sup>50</sup> en cuyo texto había estado trabajando con el asesoramiento de algunos gobiernos representativos de la región, la Comisión Permanente o Comité Provisional, proceso de negociación al que antes hicimos referencia. La Convención estudiada configuraba un nuevo acuerdo internacional en la región que creaba un instrumento jurídico continental cuya finalidad principal era la constitución de una organización internacional (junto con el objetivo de promover los Congresos Indigenistas), que tuvo efectos de derecho, puesto que creaba obligaciones y derechos subjetivos en los Estados que se vinculaban y formaban parte de la Convención y en cuya negociación y adopción primaron los principios del libre consentimiento, de la buena fe y la norma *Pacta sunt servanda*, tradicionalmente presentes en el acervo consuetudinario y convencional del Sistema Interamericano.

---

<sup>50</sup> Convención Internacional relativa a los Congresos Indigenistas Interamericanos y al Instituto Indigenista Interamericano. Dic. 1940, Pátzcuaro.

La Convención Internacional de Pátzcuaro constituye pues un acto jurídico internacional que conforma el acta fundacional de un organismo de cooperación interamericano (regional) y especializado en la problemática indígena. Fue el tratado constitutivo de una nueva organización internacional. La personalidad jurídica del III quedó reconocida por los Estados Parte de manera explícita en el propio texto de la Convención: “ Cada una de las Altas Partes Contratantes reconoce la personalidad jurídica del Instituto Indigenista Interamericano”<sup>51</sup>.

Formalmente el texto definitivo constaba de un preámbulo, de una parte dispositiva subdividida en diecisiete artículos que hacían referencia a aspectos importantes relacionados con los objetivos fundacionales, la estructura, funcionamiento y financiación de los Congresos y el III y finalmente el texto concluía con un anexo en el que se especificaban los montos presupuestarios que deberían hacer frente cada uno de los estados parte en la Convención para viabilizar la puesta en marcha del nuevo organismo internacional naciente.

En el Preámbulo de la Convención referida, los gobiernos americanos manifestaron su conformidad con los principios aprobados en el primer Congreso Indigenista, recordaron las recomendaciones de la Octava Conferencia Internacional Panamericana antes aludida y consagraron sobre la base del respeto mutuo, el principio de igualdad jurídica de los Estados americanos que estaban llamados a coordinar sus esfuerzos, políticas y legislaciones indigenistas:

“Los gobiernos de las repúblicas americanas animadas por el deseo de crear instrumentos eficaces de colaboración para la resolución de sus problemas comunes, y reconociendo que el problema indígena atañe a toda América; que conviene dilucidarlo y resolverlo y que presenta en muchos de los países americanos modalidades semejantes y comparables; reconociendo, además, que es conveniente aclarar, estimular y coordinar la política indigenista de los diversos países, entendida esta como conjunto de desiderata, de normas y de medidas que deban aplicarse para mejorar de manera integral la vida de los grupos indígenas de América, y considerando que la creación de un Instituto Indigenista Interamericano fue recomendada para su estudio por la Octava Conferencia Internacional, reunida en Lima, en 1938 (...) y considerando que el Primer Congreso Indigenista Interamericano, aprobó la creación del Instituto, y propuso la

---

<sup>51</sup> Art. XV.

celebración de una Convención al respecto. Han resuelto elaborar la presente Convención que será firmada como lo dispone el artículo XVI de la misma, para dar forma a tales recomendaciones y propósitos, y para tal efecto, han convencido en lo siguiente:

Los gobiernos contratantes acuerdan elucidar los problemas que afectan a los núcleos indígenas en sus respectivas jurisdicciones, y cooperar entre sí sobre la base del respeto mutuo de los derechos inherentes a su completa independencia para la resolución del problema indígena en América, por medio de reuniones periódicas, de un Instituto Indigenista Interamericano y de Instituciones Indigenistas Nacionales, cuya organización y funciones serán regidas por la presente Convención en los términos que siguen”.

Es en la parte dispositiva donde encontramos una enumeración de las funciones y atribuciones de las que se dota al Instituto, estas vienen reflejadas en el artículo IV de la Convención y suponen una ampliación de las que se señalaron en la Resolución LXXI del primer Congreso Indigenista Interamericano antes estudiada. Literalmente son los siguientes:

“1. Actuar como Comisión Permanente de los Congresos Indigenistas Interamericanos<sup>52</sup>, guardar sus informes y archivos, cooperar a ejecutar y facilitar la realización de las resoluciones aceptadas por los Congresos Indigenistas

---

<sup>52</sup> En este sentido cabría mencionar que el artículo I de la Convención se refiere a los órganos objeto de la misma con los que los Estados americanos pretendían hacer cumplir los propósitos y finalidades expresados en el preámbulo: Entre ellos se señalaba “1. Un Congreso Indigenista Interamericano, 2) El Instituto Indigenista Interamericano, bajo la dirección de un Consejo Directivo y 3) Los Institutos Indigenistas Nacionales” a su vez en el artículo se consagra la igualdad de los Estados parte de la Convención al afirmar que “cada Estado contraparte en el Congreso y en el Consejo Directivo del Instituto es de derecho propio.” Según lo señalado comprobamos que, aunque la Convención, principalmente se encarga de definir la estructura y funciones del III, también pretende regular los Congresos Indigenistas de los que el III se constituía como Comisión Permanente. Precisamente es en el artículo II de la Convención en el que se regulan las funciones y estructura de los Congresos Indigenistas, verdaderos marcos de discusión, confrontación y sistematización de la doctrina indigenista y que debía inspirar la labor del III. En el apartado 1 se establece que “El Congreso se celebrará con intervalos no mayores de cuatro años y que la fecha de su celebración serán determinadas por el Congreso anterior” el mismo apartado aclara que “la fecha señalada para una reunión puede ser adelantada o postergada por el gobierno a petición de cinco o más de los gobiernos.” Más adelante los apartados tres y cuatro del artículo II hacen mención a los asistentes al Congreso. De esta manera se avanza que “El Congreso se compondrá de delegados nombrados por los gobiernos contratantes y de un representante de la Unión Panamericana. Se procurará que en las delegaciones vengan representantes de los Institutos Nacionales y queden incluidos elementos indígenas”, algo que sólo ha ocurrido muy recientemente con los cambios desarrollados en el interior del III y la nueva perspectiva asumida en las últimas décadas por la dirección del organismo.

Interamericanos y las de esta Convención dentro de sus atribuciones y colaborar con el Gobierno organizador en la preparación y realización del Congreso Indigenista.

2. Solicitar coleccionar, ordenar y distribuir informaciones sobre lo siguiente:

- a) Investigaciones científicas referentes a los problemas indígenas;
- b) Legislación, jurisprudencia y admón. de grupos indígenas;
- c) Actividades de las instituciones interesadas en los grupos antes mencionados;
- d) Materiales de toda clase que puedan ser utilizados por los gobiernos, como base para el desarrollo de su política de mejoramiento económico y social de las condiciones de vida de los grupos indígenas;
- e) Recomendaciones hechas por los mismos indígenas en los asuntos que les conciernen;

3. Iniciar, dirigir y coordinar investigaciones y encuestas científicas que tengan aplicación a la solución de los problemas indígenas, o que, sin tenerla, ayuden al mejor conocimiento de los grupos indígenas

4. Editar publicaciones periódicas<sup>53</sup> y eventuales y realizar una labor de difusión por medio de películas, discos fonográficos y otros medios apropiados.

5. Administrar fondos provenientes de las naciones<sup>54</sup> y aceptar contribuciones de cualquier clase de fuentes públicas y privadas, incluso servicios personales.

6. Cooperar como oficina de consulta con las Oficinas de Asuntos Indígenas<sup>55</sup> de los diversos países.

---

<sup>53</sup> Esta finalidad fue cubierta desde los inicios del III, con las publicaciones *América Indígena* y *Boletín Indigenista* que iniciaron su andadura en la década de los 40 y han perdurado hasta casi la actualidad, en sus páginas encontramos las aportaciones de aquellos que a lo largo de este tiempo constituyeron el motor intelectual del indigenismo oficial.

<sup>54</sup> El artículo V especifica cómo ha de constituirse el patrimonio y los recursos del III. La cuota anual de cada Estado contribuyente se fijaba teniendo en cuenta la población total y la población indígena del donante, lo que dio lugar a multitud de problemas financieros debido a la disparidad socioeconómica y las crisis que se han desarrollado periódicamente en el continente americano, especialmente en centro y suramérica.

7. Cooperar con la Unión Panamericana y solicitar la colaboración de ésta para la realización de los propósitos que les sean comunes<sup>56</sup>.

8. Crear y autorizar el establecimiento de comisiones técnicas consultivas, de acuerdo con los gobiernos respectivos.

9. Promover, estimular y coordinar la preparación de técnicos (hombres y mujeres) dedicados al problema indígena.

10. Estimular el intercambio de técnicos, expertos y consultores en asuntos indígenas.

11. Desempeñar aquellas funciones que le sean conferidas por los Congresos Indigenistas Interamericanos, o por el Consejo Directivo, en uso de las facultades que le acuerda esta Convención”.

Especial atención debe merecernos este último punto, ya que el mecanismo de ampliación de funciones señalado, que otorgaba poder a los Congresos y al Consejo Directivo del III, permitió a lo largo de los sesenta y cuatro años de historia de la organización que sus principios, funciones y metas se fueran diversificando superando lo enmarcado en la Convención Constitutiva. Los once congresos indigenistas celebrados durante sus años de funcionamiento<sup>57</sup> marcaron las orientaciones que

---

<sup>55</sup> Posteriormente los Institutos Nacionales Indigenistas.

<sup>56</sup> A partir de la Conferencia para la Reorganización del Sistema Interamericano y la creación de la Carta de la Organización de Estados Americanos (Bogotá, 1948), la colaboración entre el III y la Unión Panamericana se acrecentó. No obstante, hubo que esperar a 1953 año en el que en la ciudad de México D.F se firmó el acuerdo internacional entre el Consejo de la OEA y el III. El preámbulo de este acuerdo reconoce que “El Instituto Indigenista Interamericano es un Organismo Especializado Interamericano” y el primero de los artículos dispone: “El Instituto disfrutará de autonomía técnica y administrativa en relación con sus objetivos dentro de los límites que le fijan la Convención Internacional que lo creó y los términos del presente acuerdo. En todo caso el III deberá tomar en consideración las recomendaciones que le formule el Consejo de la Organización de conformidad con los términos de la Carta”. Sobre la base de este Acuerdo se desarrolló la colaboración entre ambas organizaciones, colaboración que se acrecentó en el marco de los trabajos de elaboración de un Proyecto de Declaración Interamericano de los derechos de los Pueblos Indígenas, proceso en el que el III ha jugó un importante papel. Vid. III, “El indigenismo y la OEA” en *América Indígena*, Vol. XXI, Núm. 2, México, pp.95-100. OEA, “Organismos Especializados” *Reporte Anual, 2000*. OEA/ SER. G CE/GCI-9/85 *Informe del III a la Comisión Especial sobre gestión de Cumbres Interamericanas (29-9-95)* y OEA/ Ser. G CE/GCI-144/98 *Plan de Acción del III en cumplimiento de la Res. AG/Res. 1534 (XXVIII-O/98) (17-11-98)*. La Declaración finalmente se adoptó por la Asamblea de la General de la OEA en 2016. Para entonces hacía mucho ya (más de 15 años) que el III había dejado de estar operativo.

<sup>57</sup> I Congreso Indigenista de Pátzcuaro, México, Abril de 1940; II Congreso, Cuzco, Perú, junio-julio de 1949; III Congreso, La Paz, Bolivia, agosto de 1954, IV Congreso, Guatemala, mayo de 1959; V Congreso, Quito, Ecuador, octubre de 1964; VI Congreso, Pátzcuaro, México, abril de 1968; VII Congreso, Brasilia, Brasil, Agosto de 1972; VIII Congreso, Mérida, México, noviembre de 1980; IX Congreso, Santa Fe, Estados Unidos, octubre-Noviembre de 1985; X Congreso, San Martín de los Andes,

guiaron la labor del III. El conjunto de sus resoluciones contenidas en las respectivas actas<sup>58</sup> constituyeron el marco de referencia necesario para ampliar paulatinamente las funciones del Instituto. Esta ampliación promovida desde los Congresos Indigenistas dio lugar a que el III jugase un papel relevante en asuntos no incluidos o explicitados en su Convención Constitutiva: Educación, desarrollo comunitario, promoción de los derechos humanos, promoción y asistencia social, reglamentaciones laborales, reparto de tierras, programas de salud, vías de comunicación, defensa de la cultura indígena etc...

En esa ampliación y enriquecimientos apuntados, jugaron también un importante papel las aportaciones de la doctrina y de aquellos teóricos y directivos del Instituto que se esforzaron por sistematizar y enriquecer los principios orientadores y las respectivas funciones que el organismo debía de encarar. No podemos obviar que tal y como señaló Alejandro Mallorquín<sup>59</sup>, en el momento de la creación del III no había una doctrina general y sistemática del indigenismo, se hacía necesario pues avanzar científicamente en el diseño de principios integrales que guiaran la labor del organismo especializado<sup>60</sup>.

Durante los primeros años de andadura, el III, se orientó a crear un movimiento indigenista continental permanentemente renovado y cuyas acciones tuvieran una base académica y científica. A su vez, el III se centró en el rescate del patrimonio cultural de

---

Argentina, Octubre de 1989; y el último XI Congreso Indigenista, Managua, Nicaragua, noviembre de 1993.

<sup>58</sup> Todas ellas han sido publicadas por el III y han sido consultadas para la realización de este trabajo.

<sup>59</sup> MALLORQUÍN, Op. cit, p. 73.

<sup>60</sup> Innumerables son las monografías, estudios de toda índole, artículos y trabajos que podrían ser citados como inspiradores de nuevos principios de indigenismo, así como aquellos otros que intentaron resumir cuales debían ser las funciones del Instituto, sin ánimo de ser exhaustivos nos limitamos a reflejar aquellos trabajos a los que hemos tenido acceso directo siguiendo el orden cronológico de su aparición: GAMIO, M. *Consideraciones sobre el problema indígena*, III, México, 1948. GARCÍA, A. "Teoría y Política del Indigenismo" en *América Indígena*, Vol. XI, Núm.4, México, 1951, pp. 281-196. COMAS, J. "Razón de ser del movimiento indigenista" en *América Indígena*, Vol. XIII, Núm. 2. México, 1953 pp.133-144 y *Ensayos sobre indigenismo*, III, México, 1953. LIPSCHUZZ, A., "El movimiento indigenista y la reestructuración cultural americana", en *América Indígena*, Vol. XIII, Núm. 4, México, 1953, pp. 275-290. BETETA, A. "Algo más sobre indigenismo", en *América Indígena*, Vol. XIV, Núm, 2, México, 1954, pp.163-162. LEÓN - PORTILLA, M. *¿Qué es el Indigenismo Interamericano?*, III, México, 1966. AGUIRRE BELTRÁN, G. Informe de actividades del III, en *América Indígena*, Vol. XXVIII, Núm. 3, 1968, México, pp. 685-797. MARROQUÍN, A. op. cit, México, 1977. NOLASCO, M. "América: Indios, Indigenismo y Política" en *Anales de la Escuela Nacional de Antropología e Historia*, México, 1975, 304-321. III, *Informe de actividades*, México, (1980, 1981, 1984, 1985, 1986, 1987, 1989, 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000) MATOS MAR, JOSÉ., "El Sistema Indigenista Interamericano", *Anuario Indigenista*, Vol. XXXII, III, México, 1993, pp.321-329. DEL VAL, JOSÉ., op. cit. 1996, pp. 5-20.

los indígenas. Esta acción estuvo dirigida a preservar la memoria histórica de los pueblos indígenas y se expresó en la publicación por el Instituto, de documentos como el *Códice Osuna*, los trabajos sobre gobierno indígena de Chávez Orozco y muchas otras investigaciones de orden antropológico y etnohistórico. En aquellos primeros años se impulsó un programa de etnomusicología apoyado por la Secretaría de Educación Pública de México y por la Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos que produjo grabaciones realizadas por Henrietta Yurchenco en las comunidades Rarámuri (Tarahumara) y Wírrárika (Huichol). Otra preocupación en este campo de intervención fue la preservación del arte indígena como expresión social y cultural de los pueblos, frente a las pretensiones etnocéntricas y universalizantes del arte occidental. Se impulsaron también por primera vez exposiciones de arte indígena, con un objetivo no sólo estético o artístico sino también con la intención de favorecer la explotación económica de este tipo de creaciones artísticas o artesanales<sup>61</sup>, siempre en favor de sus creadores.

La lucha contra la discriminación y la segregación fue uno de los *caballos de batalla* del Instituto que de esa manera se consolidó durante los años 40, 50 y 60 del siglo XX, como la organización interamericana que mayores esfuerzos, programas, recursos humanos y técnicos destinó a denunciar y combatir esa práctica tan extendida en todo el continente. Desde una lectura particularizada el III se pronunció permanentemente contra las prácticas discriminatorias a través de innumerables editoriales en sus órganos de difusión, denunció la pretendida igualdad ante la ley que si no venía acompañada de medidas de discriminación positiva favorables a los indígenas, no encubría sino el mantenimiento del statu quo al interior de las naciones latinoamericanas y trabajó afanosamente en el plano de la investigación aplicada y los proyectos concretos en favor de los derechos de las mujer indígena<sup>62</sup>.

La cuestión de la defensa de la propiedad colectiva y la reforma agraria, así como la denuncia del sistema de haciendas y el rechazo a disolver y privatizar las tierras

---

<sup>61</sup> Según información proporcionada en el trabajo *El Instituto Indigenista Interamericano, 1940-2002*. Elio Masferrer, 40 años. Índice general de América Indígena y Anuario Indigenista. 1940-1980, Serie SEDIAL I, Instituto Indigenista Interamericano, México, 1980 pp. XIII-XXIV.

<sup>62</sup> Cabe destacar la serie de investigaciones realizadas sobre la cuestión de la mujer indígena en México, Panamá y Perú que sirvieron para la puesta en marcha de trabajos concretos en diversas comunidades de los países mencionados.

comunales, por injusto e inoperante, en el plano económico, fue otro de los ámbitos de actuación en los que el Instituto más se destacó<sup>63</sup>.

El mejoramiento de sus condiciones nutricionales de las personas pertenecientes a los pueblos indígenas fue otra de las preocupaciones del Instituto Indigenista Interamericano. Por ello la organización trabajó en sus primeros años de andadura con el objetivo de diversificar la dieta e introducir nuevos alimentos en las comunidades. En el plano de la salud indígena el III desarrolló programas vinculados a la medicina preventiva tratando de eliminar grandes endemias como la oncocercosis en México y en Centroamérica, al tiempo que se trabajaba con el objetivo de preservar aquellas prácticas de la medicina tradicional compatibles o complementarias a la medicina tradicional. En el campo de la educación, aspecto clave en el Programa Indigenista, en aquellos primeros años el III desarrolló varios macroprogramas regionales destinados a combatir el analfabetismo y a impulsar los primeros experimentos en el campo de la educación bilingüe<sup>64</sup>.

## **5. EL PRINCIPIO DE INTEGRACIÓN, LOS PROCESOS DE ACULTURACIÓN Y LOS DERECHOS DE LOS INDÍGENAS EN EL CONTEXTO DEL INDIGENISMO OFICIAL Y JURÍDICO INTERAMERICANO**

Históricamente ha existido una tensión entre los principios inspiradores del indigenismo oficial y la protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas en el marco de la estrategia paternalista desarrollada durante décadas en Latinoamérica llamada a promover la integración/asimilación de aquellos a la sociedad nacional. Así lo puso de manifiesto el Relator Rodolfo Stavenhagen al reflexionar sobre los objetivos del indigenismo y los derechos humanos “El indigenismo oficial tenía objetivos y propósitos relativamente claros. En primer lugar, se consideraba que una adecuada política indigenista era necesaria para acelerar y consolidar la integración nacional de los países latinoamericanos. En segundo lugar, las políticas indigenistas servirían para

---

<sup>63</sup> *Ibidem*.

<sup>64</sup> Cabe destacar que en el plano de las preocupaciones en torno al impacto de la educación sobre las culturas indígenas que el Instituto apoyó las investigaciones de importantes antropólogos y pedagogos como los trabajos de Laura Thompson en Estados Unidos y de Oscar Lewis en México sobre la personalidad indígena y la cultura de la pobreza.

promover el desarrollo económico y social de las comunidades indígenas, generalmente marginalizadas frente al progreso material que se daba en otras regiones y sobre todo en los centros urbanos. Se esperaba que las políticas indigenistas contribuyeran a sacar a las comunidades indígenas de su atraso secular. Si bien detrás de estos propósitos también puede encontrarse una postura moral, una vaga concepción de justicia incumplida (...) sería raro encontrar en los debates de aquellos años -me refiero a las décadas inmediatamente posteriores al Congreso de Pátzcuaro- una referencia sistemática a los derechos humanos, y particularmente a los derechos indígenas, como discurso justificador de las políticas indigenistas. Por el contrario, el indigenismo era visto como una obligación gubernamental, como una política del Estado dirigida a los indígenas en función de los intereses del propio Estado y de la nación en su conjunto. De allí que el indigenismo en Latinoamérica adquiriera esos aspectos paternalistas y a veces autoritarios que en años posteriores serían criticados y rechazados en forma creciente por los propios pueblos indios. Los servicios públicos proporcionados a las comunidades indígenas (con resultados variables) no eran considerados como un derecho de estas, sino como una concesión del propio Estado, que de esta manera se hacía acreedor de la gratitud y de la sumisión de los pueblos indios”<sup>65</sup>

Aún, estando de acuerdo en gran medida con la cita del experto mexicano ya fallecido, quien fuera el primer Relator de la Organización de Naciones Unidas sobre derechos y libertades fundamentales de los indígenas, considero que el asunto de los derechos indígenas sí estuvo presente, de algún modo, en el marco de la doctrina indigenista, aunque fuera de manera no explícita y se viera reducido a una concepción individualista de los mismos, centrada en la satisfacción de las necesidades básicas y el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales y la protección de sus derechos civiles (y quizás en menor medida los políticos), como condición para la integración de estas comunidades étnicamente diferenciadas. Ciertamente la Convención de Pátzcuaro no recoge de manera explícita nada relativo a los derechos de los indígenas, ni en su preámbulo ni en su articulado se hace mención a esta temática. Pese a ello, en mi opinión, la preocupación por garantizar los derechos humanos de estas poblaciones estuvo presente desde el inicio de las actividades del Instituto, no hay que olvidar que el Primer Congreso Indigenista, como antes veíamos, reconocía el

---

<sup>65</sup> STAVENHAGEN, R. “Los derechos indígenas en el sistema internacional un sujeto en construcción”, en *Revista del IIDH*, Vol. 26, 1998, pp.81-82.

derecho de las personas indígenas a disfrutar de la asistencia pública y equiparaba a los indígenas en derechos con el resto de los habitantes del continente, lo cual a mi entender supuso un reconocimiento de su situación de especial vulnerabilidad.

En ese sentido si definimos al indigenismo como una doctrina y una práctica continental preocupada por la difícil y precaria situación material y espiritual en que se encontraban los indígenas en América (denominados en la época en muchos textos indios o amerindios) y que aspiraba a lograr un mejoramiento de ambos aspectos hasta incorporarlos a la vida ciudadana del país en el que residían, elevando su nivel socio-económico y cultural, y convirtiéndoles en activos factores de producción y consumo<sup>66</sup>, podemos situar que el indigenismo no era ajeno a los derechos humanos y que con su accionar pretendía hacer efectivos entre las poblaciones indígenas, los derechos civiles, políticos y los derechos económicos, sociales y culturales, aunque estos últimos estuvieran vinculados al acceso a la cultura de las sociedades dominantes.

Pero es que a su vez, uno de los principios fundadores de la práctica indigenista y del propio Instituto “la integración de las poblaciones indígenas” sirvió para reforzar esta preocupación por los derechos de los pueblos indígenas, aunque manifestase un trasfondo claramente paternalista y un altruismo falseado tras el cual se encubrían en muchas ocasiones los intereses de los gobiernos en cuanto al desarrollo de sus naciones y la intencionalidad de hacerlos parte (a los indígenas) de la población mayoritaria, transformando su cultura y sus formas de vida.

El principio de la *integración* partía del siguiente supuesto teórico: los pueblos indios estaban marginados de la vida política, económica y cultural del continente, por lo que era necesario integrarlos a la vida moderna y convertirlos en beneficiarios del progreso. La propia conceptualización explícita dada por el Primer Congreso Indigenista incidía en esta cuestión al definir al indio como “un individuo económica y socialmente débil,”<sup>67</sup> lo que realmente sirvió para establecer una conexión entre ser

---

<sup>66</sup> Así lo definía uno de los teóricos indigenistas más destacados, Juan COMAS en su trabajo “Ensayos sobre indigenismo” III, México, 1953, p. 241.

<sup>67</sup> Años más tarde la OIT reiteraba esta situación económica y socialmente débil de los indígenas latinoamericanos al tiempo que negaba que la problemática indígena fuera de índole racial. Para la OIT, cuyo Convenio 107 de la época se inspiró, como ya señalábamos antes en el texto, en el indigenismo integracionista, en la ecuación etnicidad-pobreza el segundo factor era el realmente importante. “Todos los países latinoamericanos han adoptado una política de igualdad racial. Sin embargo, en algunos, parte de los descendientes de los habitantes primitivos viven todavía en condiciones de tribu o de semitribu, por lo que algunos gobiernos han considerado necesario dictar disposiciones especiales para su protección y

indígena e indigente, la cultura indígena era la cultura de la pobreza<sup>68</sup>. El objetivo por lo tanto del indigenismo oficial y todo su envoltura jurídico-institucional era abordar la tarea de la *integración* del indio<sup>69</sup>, poniendo énfasis en medidas de protección y promoción a fin de elevar su calidad de vida, apartarle del atraso y la ignorancia en la que residía, satisfaciendo sus necesidades<sup>70</sup> y atrayéndole hacia los beneficios de la modernización y del progreso; proporcionándole en definitiva una vida autónoma y digna, eso sí que siempre se definía desde ámbitos no indígenas. Por todo ello era necesario acercar a los pueblos indígenas, -lo quisieran o no, sin contar con ellos por supuesto- a los “indiscutibles” beneficios del progreso, elevando su calidad de vida, sus ingresos, su capacidad de consumo, apartándoles del atraso y la ignorancia en la que vivían y garantizando el derecho a la protección de los poderes públicos. La diferencia les marginalizaba y por lo tanto el gran objetivo era convertirlos en ciudadanos sujetos a las normales vicisitudes y luchas inherentes a su vida como seres humanos sin distinciones, diferenciaciones ni discriminaciones<sup>71</sup>.

Desde estos planteamientos y estrategias modernizadoras, de componentes claramente paternalistas, durante gran parte de la segunda mitad del siglo XX, se desarrollaron misiones oficiales y macroprogramas de integración para los eternos excluidos, consistentes en la apertura de caminos hacia sus comunidades más recónditas, la recolocación en las ciudades y la consecuente proletarización de millones de indígenas, el abandono de sus sistemas tradicionales de subsistencia y su reemplazo por técnicas de explotación modernas y métodos de producción homogéneos que asegurasen mayor crecimiento económico, así como los consistentes en la aplicación de proyectos de castellanización masiva en comunidades y desentendimiento o abandono de los idiomas y costumbres tradicionales.

---

asistencia. Solamente en este sentido limitado se puede hablar del “problema indio”. Además, las cuestiones que conciernen especialmente a la población indígena, no ya como indios, sino por ser el sector de la población más atrasado y oprimido no puede considerarse que forman parte del problema indio, sino más bien de la totalidad de los problemas sociales del país, debiendo ser enfocado desde el punto de vista de las reformas generales y no desde el de una raza particular”. OIT, *Poblaciones indígenas*, Ginebra, 1953, p. 625.

<sup>68</sup> Ver a este respecto las obras del sociólogo norteamericano ya citado previamente Oscar LEWIS, *La antropología de la pobreza y Los hijos de Sánchez*, Grijalbo, México, 1982, la primera edición en inglés data de 1961.

<sup>69</sup> Sin que esto supusiera la desaparición de los valores positivos de la personalidad histórica y cultural del indio que debían ser conservados e incorporados al patrimonio de la nación.

<sup>70</sup> GAMIO, M. *Las necesidades indígenas y los medios de satisfacerlos*, III, México, 1949.

<sup>71</sup> COMAS, J. *Ensayos sobre indigenismo*, III, México, 1953, p. 13, citado en OVANDO SANZ, J. Alejandro, *Indigenismo*, Librería editorial Juv. La Paz, 1979.

La integración tenía varias dimensiones o si se prefiere tenía varios ámbitos de acción: político, socio-cultural y económico<sup>72</sup>, pero ante todo debía lograrse a por la vía de la educación y su instrumento prioritario, las escuelas, a través de las cuales los indígenas deberían ir asimilando los valores occidentales que se veían como una gran aportación frente a aquellos valores tradicionales de su cultura autóctona que habría que desactivar puesto que frenaban el desarrollo de los indígenas y como consecuencia de ello, el desarrollo de toda la nación y del todo continente.

En palabras de Alfonso Caso y Andrade, uno de los grandes teóricos del indigenismo integracionista<sup>73</sup>, desde una perspectiva general, “el fin claro y terminante

---

<sup>72</sup> Bretón SOLO DE ZALDIVAR puso de manifiesto esta multidimensionalidad del indigenismo integracionista “ (...) Para los regímenes surgidos al calor del desarrollismo entonces al uso, la política indigenista era un aspecto de un proyecto económico, cultural y político mucho más amplio: buscaba la integración económica (el indio debería descomunalizarse, mercantilizarse y convertirse por medio del desarrollo comunitario o de la reforma agraria en campesino o en proletariado urbano), la integración cultural (vía castellanización a través, a veces de programas de educación bilingüe) y la integración política (que rechazaba cualquier forma de autonomía en nombre de la unidad de la patria) en aras de la construcción de la identidad nacional”, V. *Cooperación al desarrollo y demandas étnicas en los Andes ecuatorianos. Ensayos sobre indigenismo, desarrollo rural y neoindigenismo*, 2001, p 38. Ya citado previamente.

<sup>73</sup> En efecto Alfonso Caso y Andrade, con formación universitaria en derecho y arqueología, se constituyó en uno de los grandes teóricos del indigenismo integracionista, durante muchos años fue el encargado de que el Instituto Nacional Indigenista, sucursal mexicana del INI creada en 1948, desarrollara una labor eficiente en el manejo de la problemática indígena y las estrategias de integración. Fue director de esta agencia desde su fundación hasta el año de su muerte en 1970. Para una aproximación a la labor efectuada por el INI en estos años puede consultarse INI, *Instituto Nacional indigenista. 30 años después. Revisión crítica* (número especial de aniversario, *México indígena*), INI, México, 1978; INI, *Instituto Nacional indigenista. 40 años*, INI, México, 1988; *III. 1989-1994*, INI, México, 1994. La gran preocupación de Caso, en el ámbito de la teoría indigenista, fue encontrar una definición del indígena apropiada, que combinara los aspectos culturales y étnicos y la peculiar realidad socio-económica de estas poblaciones, y que en definitiva permitiera identificar hacia quien deberían ir dirigidas las estrategias de integración, racionalizar y dar coherencia a las políticas integracionistas. Como ya hemos visto el asunto de la definición del indígena o de los pueblos indígenas, sigue siendo una cuestión todavía sin resolver en el presente. En su opinión, la principal utilidad de esta definición estribaba en su permanencia ante una transformación constante. Para definir al indio debían tomarse en cuenta los aspectos culturales y de comunidad, el individuo indígena no podía ser definido sino era en el marco de su pertenencia a una comunidad concreta, como ser que comparte valores dentro de un grupo, tomando en cuenta que es la comunidad en su conjunto la que recibe los posibles beneficios de los programas para el mejoramiento de las condiciones de vida de sus integrantes. El elemento subjetivo-identitario vinculado a la importancia de sentimiento de pertenencia a un grupo, la necesidad de sentirse copartícipe de un proyecto civilizatorio común, de encontrar significado y relevancia a la vida individual como participante de una comunidad, es uno de los rasgos más marcados de la definición que nos propone. En su opinión “es indio todo individuo que siente pertenecer a una comunidad indígena; que se concibe así mismo como indígena (conciencia de pertenencia) porque esta conciencia de grupo no puede existir sino cuando se acepta totalmente la cultura del grupo; cuando se tiene los mismos ideales éticos, estéticos, sociales y políticos de grupo; cuando se participa en las simpatías y antipatías colectivas y se es en buen grado colaborador en sus acciones y reacciones. Es decir que es indio el que siente pertenecer a una comunidad indígena” El indígena por lo tanto como miembro de una comunidad, ésta es definida “como el conjunto de aquellos individuos que viven dentro de un marco cultural, que se sienten pertenecer a una cultura indígena y que son los que presentan problemas característicos distintos de los problemas de la población mestiza del campo y de las ciudades en nuestras repúblicas” CASO, A. *La Comunidad indígena*, SepSentas, México, 1971, pp. 90-

que nos proponemos es acelerar la evolución de la comunidad indígena para integrarla cuanto antes -sin causar una desorganización en la propia comunidad- a la vida económica, cultural y política (...); es decir, nuestro propósito es acelerar el cambio, por otra parte inevitable, que llevará a la comunidad indígena a transformarse en una comunidad campesina (...) y a la región indígena en una región (...) con todas las características que tienen las otras regiones...”<sup>74</sup>

La integración, en los diferentes ámbitos apuntados, significaba por lo tanto, desechar aquellos aspectos negativos que fomentaban el atraso (técnicas caducas de cultivo, supersticiones, medicina tradicional e ineficiente etc...) al tiempo que se promocionaban los aspectos positivos de su cultura para dignificar las condiciones de vida del indígena y equiparar su situación a la de otros sectores de la región. La finalidad de todo este proceso apuntado era el de la integración de los indígenas en sus respectivas naciones, el del reconocimiento de sus libertades y derechos fundamentales y en definitiva el de la inclusión práctica en la categoría de ciudadanos. Como ha señalado Núñez Loyo<sup>75</sup> “Los objetivos que se plantearía el Instituto (...) se basaban en la confección, regulación, aplicación y seguimiento de las medidas encaminadas a proveer a satisfacción las necesidades y pretensiones más legítimas de las comunidades indígenas” .

El principio de integración va aparecer unido como vemos a los procesos de cambio cultural<sup>76</sup> o aculturación producto de la unión, proximidad y coexistencia en un

---

91. Pero indudablemente sus aportaciones teóricas aunque importantes, quedaron en un segundo plano ante su preocupación por fomentar en el contexto mexicano, tan importante para el indigenismo interamericano, políticas públicas que permitieran integrar eficientemente a los indígenas a través de acciones y estudios integrales y multidisciplinarios, en las que los beneficiarios debían sentirse protagonistas de su propio desarrollo y las autoridades deberían abandonar el tratamiento paternalista hacia los indígenas.

<sup>74</sup> CASO, Alfonso, *ibidem*, p. 139.

<sup>75</sup> NUÑEZ LOYO, Verónica, *Crisis y redefinición del indigenismo...* op. cit., p. 34.

<sup>76</sup> El cambio cultural va a ser una de las grandes obsesiones de los teóricos del indigenismo, que van a afianzar los procesos de integración de los indígenas a la sociedad a partir de estrategias aculturadoras y/o modificadoras de los patrones de comportamiento de estas comunidades, AGUIRRE BELTRÁN nos expondrá su visión al respecto “Una de las pocas constantes de la existencia humana es el cambio cultural. Ninguna cultura viviente es estática por grandes que sea su aislamiento, por escasa que sea su población, o por sencillo que sea su utillaje tecnológico. Los cambios en la cultura pueden ser lentos y de tal modo minúsculos, que aún vistos en perspectiva histórica, de la sensación de estancamiento, no obstante, de generación en generación, esa cultura evoluciona y el estudio minucioso de sus normas de conducta muestra siempre un número abrumador de modificaciones (...) En debido contraste, otras culturas cambian velozmente y se modifican de generación en generación, a tal grado que la adaptación a lo nuevo exige el mantenimiento de una actitud psicológica hospitalaria a las innovaciones. La cultura moderna de los países altamente desarrollados es ejemplo de cultura en proceso de cambio acelerado.

mismo espacio y tiempo de dos culturas y caracterizados por un conjunto de mecanismos por los que se transmite la cultura teniendo como resultado “influencias recíprocas” derivadas del contacto entre una cultura modernizada, con avances en el campo de la tecnología y una cultura arcaica, producto de la tradición, con estructuras básicas. Para Aguirre Beltrán, director del III entre 1966 y 1970 y uno de los teóricos del indigenismo más destacados, la aculturación había comenzado desde el momento en que el hombre europeo entró en contacto con las poblaciones indígenas y “supone el proceso del cambio que emerge del contacto de grupos que participan en culturas distintas. Se caracteriza por el desarrollo continuado de un conflicto de fuerzas, entre formas de vida de sentido opuesto, que tienden a su total identificación y se manifiestan, objetivamente, en su existencia a niveles variados de contradicción. La aculturación se determina por el conflicto entre elementos opuestos de dos culturas antagónicas. El carácter conflictivo del encuentro entre Occidente y el mundo indígena salta a la vista donde quiera que se le examine”<sup>77</sup>.

El objetivo era, a partir de las estrategias integracionistas de indigenismo oficial, que ese conflicto generado espontáneamente por el choque de elementos culturales opuestos se trasmutara en una aculturación inducida a partir de la cual se favoreciera el reconocimiento de la alteridad por parte de los grupos implicados en ese proceso de aculturación. Es decir que al reconocer lo diferente, los actores se reconocieran así mismos, se identificaran y visualizaran insertos en un proyecto cultural común, producto del mestizaje. La identificación de unos y otros habría de conllevar el origen de una singularidad cultural, de una cultura mestiza que conjugase elementos de las dos culturas en conflicto. El mestizaje era por lo tanto un elemento central en las estrategias integracionistas, y debía jugar un papel primordial como instrumento unificador en el marco de realidades sociales heterogéneas. Ahora bien, este reflejo del proceso de aculturación evidentemente se nos presentaba idealizado. No hay que olvidar que tradicionalmente en los procesos de aculturación -que se desarrollan en el marco de relaciones asimétricas de dominio-, la cultura dominante impone sus elementos a las culturas acorraladas, y si bien esto no significa que estas no aporten nada a aquellas y siempre podamos hablar de una cierta retroalimentación, lo cierto es que la

---

*Regiones de refugio. El desarrollo de la comunidad y el proceso dominical en mestizoamerica*, INI, México, 1987, p. 3.

<sup>77</sup> AGUIRE BELTRAN, *Proceso*, 1982, op. cit., p. 43.

complementariedad y mutua identificación apuntada por Beltrán, no suele ser la nota dominante. Tras los procesos de aculturación solemos encontrarnos con culturas que se imponen sobre otras, con culturas envolventes que generan procesos de *subsunción* real de las culturas más debilitadas. En ese sentido podemos afirmar que en gran medida integración y aculturación, se asemejaban a procesos de asimilación de los pueblos indígenas a las culturas envolventes, pese a que este hecho fuera negado por la mayoría de los teóricos y técnicos del indigenismo integracionista<sup>78</sup>.

Jef Rens, Director General Adjunto de la Oficina Internacional del Trabajo de la OIT, organización muy implicada en los programas indigenistas del III<sup>79</sup>, se refería a esta distinción entre asimilación e integración: “Esta doctrina implica el reconocimiento de los valores culturales propios de las poblaciones indígenas; lejos de querer destruir

---

<sup>78</sup> En ese sentido se expresaba el profesor Ernest BEAGLEHOLE, Director de la Misión Andina Indigenista de las Naciones Unidas, el III y la OIT, al diferenciar *asimilación* e *integración*: “El propósito de toda transformación social, cuando se aplica a una población indígena, puede consistir en la asimilación o en la integración. Por asimilación se entiende generalmente una absorción mutua debida a la íntima mezcla de varias culturas como resultado de la cual una sociedad dualista o pluralista crea una nueva forma de cultura, una resultante, llamémosla así, en la que participan plenamente todos los elementos sociales tradicionales, sea cual fuere su origen. (...) Por otra parte, la integración social constituye un proceso análogo al de la organización de un sistema nervioso central o de las funciones psicológicas en la personalidad de un individuo. Es como un proceso en que cada elemento se basta teóricamente a sí mismo en su estructura y en su funcionamiento, más funciona en realidad de forma tal que ejerce una influencia recíproca en los demás elementos o sistemas que constituyen la totalidad orgánica. Por lo tanto, la clave para comprender un conjunto social integrado reside en la percepción de las acciones y reacciones complementarias que tienen lugar entre partes teóricamente autónomas. De la medida en que se realiza la integración depende que los elementos primitivamente autónomos se conviertan en partes de un todo más amplio sin perder por ello su propia identidad cultural. También se efectúan acciones recíprocamente complementarias, de manera que el éxito económico o el bienestar de un grupo dependen de una transformación y un progreso similares en otro grupo y que llegan a producir al mismo tiempo. El grado en que los miembros de los grupos se fusionan entre sí podrá ser variable. Es posible que además existan diferencias religiosas o lingüísticas. Cuando se respetan dichas diferencias, la vida común se enriquece, por lo cual no constituyen un factor de división sino de integración. Existe una clase de integración aparente, basada en una relación de superior a inferior entre civilizaciones distintas. En períodos de estabilidad y aislamiento sociales, dichas integraciones aparentes podrán poseer algunas de las características del estado de equilibrio. Frecuentemente, sin embargo, el carácter precario de dicho equilibrio se manifiesta en cuanto cesa el aislamiento. Una vez establecida la verdadera integración, podrá adaptarse probablemente a transformaciones sociales ulteriores, ya que el sistema integrado se ha establecido el principio de la adaptación mutua y de la acción recíproca como base y parte integrante de sus estructuras y funcionamiento. En general, el experto no necesita preocuparse de las consecuencias sociales definitivas de su actuación. Su finalidad inmediata consiste en mejorar las condiciones higiénicas de una población, perfeccionar sus métodos artesanales, fomentar el bilingüismo, organizar el suministro de electricidad, la construcción de carreteras y escuelas. Su problema consiste en determinar simplemente los métodos adecuados para progresar hacia los objetivos asignados (...)” En “Factores sociales que intervienen en el proceso de transformación tecnológica” en OIT, *Informe de la Misión Conjunta de las Naciones Unidas*, Ginebra, 1953, t. II, pp. 66-68. Ya citado.

<sup>79</sup> En efecto, fue durante el mandato de Gamio como Director, durante el cual el III firmó un acuerdo de colaboración con la OIT, al que vino a sumarse el departamento de Asistencia Técnica de la OEA para preparar personal indigenista y técnicos indígenas. En ese momento se inició una colaboración entre la OEA y el III, que se mantuvo hasta que el Instituto quedó inoperativo a principios del siglo XXI.

estos valores, tiende a vencer los prejuicios que existen con respecto a ellos. Mientras que para esas poblaciones la asimilación significa el abandono de sus características peculiares, la integración les da el derecho de entrar en la vida nacional del país en que viven, al mismo tiempo que salvaguarda su personalidad propia. La doctrina de la integración no se limita, sin embargo, solamente a los derechos así definidos, sino que responde también a las necesidades de orden económico, así como a las aspiraciones y a las necesidades de las masas populares. Efectivamente la integración de las poblaciones aborígenes en la vida de sus naciones respectivas, responde a un doble imperativo: por una parte, dicha integración representa las aspiraciones de esos pueblos desfavorecidos que en todas partes del mundo, han iniciado la marcha hacia la conquista de un destino mejor; por otra, responde a la necesidad que experimentan los países insuficientemente desarrollados, en que viven esas poblaciones aborígenes y que aspiran a organizar una economía moderna, de superar en forma radical las barreras que separan todavía a los aborígenes de otros sectores de la población y que, por tal causa, obstaculizan la introducción de nuevas formas de producción. (...) No obstante, el problema que se plantea exige esfuerzos gigantescos; se trata, en efecto, de que la población india -que vive todavía muy por debajo de lo que se entiende por condición humana- se eleve a un nivel de civilización que hasta la actualidad, ha sido en estos países patrimonio exclusivo de otros sectores de la población (...) La doctrina de la integración constituye la antítesis de las teorías racistas y representa, en cierto modo, una expresión moderna y práctica del humanismo (...) no se limita únicamente a proclamarse la igualdad de derechos, a reconocer la validez de las necesidades sociales y económicas y la legitimidad de las aspiraciones culturales, sino que insiste sobre ciertos aspectos de la acción a desplegar con vistas a aplicar estos derechos a la realidad cotidiana (...) <sup>80</sup>.

En ese sentido quizás Alfonso Caso quien partía en su análisis de la existencia de una estructura dual en las sociedades americanas, una modernizada en crecimiento y capitalista, otra de subsistencia, arcaica, acorralada, atrasada, rústica, con muy baja especialización y escasa división del trabajo, fue más realista al reconocer abiertamente que “existen grupos atrasados que forman comunidades a las que hay que ayudar para lograr su transformación en los aspectos económico, higiénico, educativo y político; es decir, en una palabra, la transformación de su cultura, cambiando los aspectos arcaicos,

---

<sup>80</sup> RENS, J, *El Programa Andino*, Ginebra, 1961, pp. 12-14.

deficientes -y en muchos caso nocivos, de su cultura- en aspectos más útiles para la vida del individuo y de la comunidad. Lograr esta transformación es lo que se llama aculturación.”<sup>81</sup> En otro de sus trabajos complementará “Al desaparecer las condiciones que hacen a los indígenas seres inferiores social y culturalmente, desaparecerá el indio como tal para ser sustituido por un tipo de campesino (...), integrado a la nacionalidad, con plena participación en la vida económica, política, social, etc”<sup>82</sup>. En definitiva, el objetivo de la acción indigenista (teórica y práctica) partía del reconocimiento de una problemática que debía resolverse y que remitía a las condiciones objetivas de atraso de las comunidades indígenas con relación al resto de la población, producto del rechazo que estas manifestaban a los cambios tecnológicos y de su voluntad de aferrarse firmemente a culturas y tradiciones que nada tenía que ver con las técnicas de desarrollo capitalista que les permitiría modernizar sus comunidades. Se requería por lo tanto una acción indigenista integral, llamada a manejar estratégicamente los procesos de aculturación con el fin de integrar a estas poblaciones a la vida nacional. Esta acción indigenista integral se estructuraba a partir de un conjunto de campos complementarios, el legal, el agropecuario, el infraestructural, el educacional y el de salubridad que buscaba promover la integración de los indígenas en los ámbitos (económico, sociocultural y político) antes estudiados.

Como acertadamente apuntara Warman el proyecto indigenista integracionista-aculturador, propondrá que “el indio se incorpore aceptando los valores positivos de Occidente, como la economía, la lengua la ciencia y la tecnología, la organización política y por supuesto, la idea de progreso manifiesto. Occidente absorberá en cambio los valores positivos indígena como el arte, la sensibilidad y por supuesto la historia”<sup>83</sup>; en clara referencia a la apropiación que de la historia prehispánica hicieron, y han continuando haciendo, las sociedades latinoamericanas en la búsqueda de su identidad nacional. Nótese que frente a la apropiación de los indígenas de elementos estructurales de Occidente (economía, política, progreso) se apunta la apropiación de elementos menores de las culturas indígenas por parte de Occidente (arte, sensibilidad...)

---

<sup>81</sup> Alfonso CASO, *La Comunidad indígena...* op. cit., p. 90

<sup>82</sup> Alfonso CASO, “Indigenismo” en *Revista de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales*, UNAM, México, enero-junio, 1958, p. 156. Impresiona el objetivo claramente etnocida que se planteaba este autor y responsable del indigenismo oficial.

<sup>83</sup> WARMAN, “Todos santos y todos difuntos” en WARMAN, *De eso que llaman antropología mexicana*, op. cit. p.27.

A partir de estas premisas asumidas por los funcionarios y los responsables del III, el Organismo enlazará sus actividades con la promoción de los derechos de los pueblos indígenas, desarrollando actividades de diversa índole que nos hemos permitido agrupar en cuatro apartados:

1) Estudio e investigación de la realidad de subdesarrollo y vulneración de los derechos fundamentales en las que se desenvolvían las poblaciones indígenas. Elaborando trabajos monográficos sobre diversos aspectos de la vida comunitaria indígena que impedían su progreso global tales como: desigual distribución de la tierra, insalubridad indígena, servilismo encubierto, carencias educacionales, desatención jurídica...se pretendía dar con las claves que posibilitaran soluciones integrales que permitieran subsanar esa realidad de subdesarrollo apuntada<sup>84</sup>.

2) Sirviendo de foro de denuncia y difusión de la vulneración de los derechos humanos individuales de los indígenas a través del *Boletín y las Noticias Indigenitas*.

3) Promoviendo reformas legislativas indigenistas, llamadas a sustituir los códigos normativos inspirados en concepciones racistas, encaminadas a incorporar leyes o medidas protectoras para la población indígena y apuntando algunos principios cercanos a un cierto pluralismo jurídico muy matizado<sup>85</sup>.

4) Haciendo de los Congresos Indigenistas un foro de debate, discusión y codificación de los derechos indígenas<sup>86</sup>.

En este campo de acción cobra especial relevancia, y con ello concluimos este trabajo, la Declaración de Derechos de las Poblaciones Indígenas de América (a continuación la reproducimos), que asumiendo la aportación normativa y el valor como fuente de Derecho Superior de la Declaración Universal de Derechos del Hombre de Naciones Unidas y la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre<sup>87</sup>, fue adoptada por el III Congreso Indigenista Interamericano:

---

<sup>84</sup> COMETTA MANZONI, A. "Realidad actual del Indio" en *América Indígena*, Volumen VIII, Número 3, México, 1948; III. *El indio y la propiedad de la tierra*, México, 1957; III. *La salud del Indio*, México, 1952; III. "S.O.S de la Población Indígena" Editorial en *América Indígena*, Vol. IX, Núm.2, 1949.

<sup>85</sup> Cabría aquí recordar la recomendación del Primer Congreso Indigenista en el sentido de que "el principio básico debe ser: igualdad de derechos y de oportunidades, para todos los grupos de la población americana".

<sup>86</sup> En todos los Congresos Indigenistas ha habido Comisiones de Trabajo programadas para discutir sobre los derechos indígenas.

<sup>87</sup> La colaboración entre el Instituto y la Organización de las Naciones Unidas se inició muy tempranamente y uno de los ámbitos de colaboración fue precisamente la promoción de los derechos

“Considerando:

Que la Declaración Universal de Derechos del Hombre aprobada por las Naciones Unidas, especialmente en su Preámbulo considerativo y en sus artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 6º, 7º, 17º, 21º, 22º, 26º, 27º, 28º, consagra de manera general los derechos del ser humano;

Que, por otra parte, las resoluciones y recomendaciones de los dos primeros Congresos Indigenistas Interamericanos y las experiencias de los países que han realizado programas de reforma agraria, han proclamado igualmente, para las poblaciones indígenas americanas, el pleno ejercicio de sus derechos económicos, políticos y sociales el III Congreso Indigenista Interamericano resuelve:

Declarar solemnemente proclamados los siguientes derechos esenciales de las Poblaciones Indígenas Americanas:

- a) Derecho vital a la tierra y a la libertad
- b) Derecho al voto universal
- c) Derecho al trato igualitario
- d) Derecho a la organización comunitaria, sindical y cooperativa.
- e) Derecho a la densidad demográfica, a las contribuciones económicas y a las necesidades de las poblaciones indígenas
- f) Derecho al respeto de sus culturas tradicionales e incorporación de estas a la técnica moderna.
- g) Derecho a la educación integral”<sup>88</sup>

Es indiscutible el valor moral e ideológico y el potencial normativo de esta Declaración poco conocida y poco citada por la doctrina y que sin embargo constituye un antecedente de las actuales declaraciones (universal y americana) sobre los derechos

---

fundamentales Vid. III., “Las Naciones Unidas y el III” en *América Indígena*, Vol. IX, Nº 3, 1949 y BUITRÓN, A. “Las Organizaciones Internacionales y el Indio” en *América Indígena*, Vol. XIV, Núm. 2, México, 1954, pp. 103-112.

<sup>88</sup> Adoptada en el transcurso del III Congreso Indigenista Interamericano, La Paz, Bolivia 1954,

de los pueblos indígenas<sup>89</sup>. En aquellos momentos no interesaba tanto el reconocimiento del derecho a la diferencia de las poblaciones indígenas (nótese que en ningún momento se habla de pueblos indígenas sino de poblaciones), algo muy presente en el tratamiento que el Derecho Internacional de los derechos humanos de nuestro tiempo otorga a la problemática indígena, como el hecho de asegurar a estas poblaciones y especialmente a sus miembros, los derechos fundamentales, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales que les equiparaban en oportunidades al resto de los nacionales de los diferentes Estados americanos. No se trataba pues de conformar nuevas categorías de derechos específicos para los indígenas sino de asegurarles la protección de los derechos fundamentales reconocidos para todos los ciudadanos, aunque algunos de ellos fueran de titularidad colectiva (tierra, cultura, organización comunitaria y cooperativa), lo cual si supuso una novedad en aquellos tiempos.

En conclusión, en la época estudiada en este artículo, -cuyo pretexto ha sido relacionar a los pueblos indígenas con la Declaración de Bogotá- tal y como señalaba Henry Favre “la legislación indigenista (y consecuentemente la defensa de los derechos de los indígenas) no apuntaba a dotar al indio de una categoría especial, y de ninguna manera infringía el principio de igualdad en que descansa el régimen republicano. Lejos de resucitar el sistema al mismo tiempo proteccionista y discriminatorio de las leyes de Indias, pretendía por el contrario hacer efectivos los derechos de ciudadanía que la población india adquirió con la independencia y que nunca pudo ejercer debido a su condición. Las disposiciones protectoras que contenía no iban más allá de las que disfrutaban otras categorías de la población, como los niños, las mujeres y los obreros, en razón de la particular posición que ocupaban en el cuerpo social”<sup>90</sup>.

Sirva esta cita de conclusión final del trabajo, añadiendo solamente que tanto la Declaración de Bogotá, como la Carta de Garantías Sociales, la Convención de Pátzcuaro, las resoluciones de los congresos indigenistas, la Declaración de los derechos de las Poblaciones Indígenas de América y el resto de instrumentos indigenistas, así como el propio Convenio 107 de la OIT, sobre los que aquí hemos tratado, fueron producto de su época. Respondieron así, a un contexto determinado en el que el

---

<sup>89</sup> El que se discute en el marco del Grupo de Trabajo ad hoc, dependiente de la Subcomisión para la Prevención de la Discriminación de las Minorías de Naciones Unidas y la Declaración Interamericana que se está discutiendo en el marco de la OEA.

<sup>90</sup> Op. cit, 1996, pp.108-109.

movimiento indígena aún estaba muy descoordinado y desestructurado, prácticamente era inexistente. Los indígenas de aquellas décadas no contaban con capacidad de incidencia en el plano político, legal y socio-cultural ni al interior de sus naciones ni mucho menos en los foros regionales como los vinculados a la OEA. Otros, los indigenistas, hablaban y decidían por los indígenas.

Pese a ello debemos de hacer una valoración positiva, siempre contextualizada, en las posibilidades que ofrecía una época como aquella, de muchas de las disposiciones y principios estudiados en este artículo. Aquel marco normativo (e institucional) de manera incipiente, estaba sentando las bases de una legislación, unos reconocimientos en el campo de los derechos de los pueblos indígenas y unas políticas públicas renovadas que llegarían tiempo después. Como en cualquier proceso histórico y concreto, que responde a una cierta lógica secuencial, sin todo aquello, no habríamos llegado hasta aquí. Fue, con todas sus carencias, un paso más y un paso necesario para la conformación de un estatuto internacional de protección de los derechos de los pueblos indígenas, en cuya creación y consolidación, el sistema interamericano desde su campo de acción regional ha jugado un papel determinante, de tal manera que podemos establecer un hilo conductor entre la Declaración de Bogotá de 1948 y la reciente Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas adoptada por la Asamblea General de la OEA en 2016.