

# Pueblos indígenas, ¿sujetos de derecho en el escenario internacional?

## 2

---

Sin duda, los pueblos indígenas aportan en gran manera a la discusión sobre derechos humanos y son sujetos de derecho. Hoy se puede hablar de ellos como nuevos actores sociales, pero su reconocimiento como sujetos de derecho en el sistema internacional de derechos humanos es poco claro, y en momentos lento, difícil y precario.

### ¿QUÉ SON LOS PUEBLOS INDÍGENAS?

Surge una primera dificultad conceptual al hablar de pueblos indígenas como sujetos de derecho: se trata de definir este sujeto, definir los términos “indígena” y “pueblo”.

#### La “indigenidad”

Dice Rodolfo Stavenhagen (1992) que “si los pueblos indígenas vienen reclamando el reconocimiento de derechos especiales debido precisamente a su carácter de ‘indígenas’, debe esclarecerse el valor de ‘indigenidad’”.

El término “indígena” es sinónimo de “originario”. En este sentido, a cada uno de nosotros se nos podría calificar y definir como indígena. Sin embargo, como lo muestra Stavenhagen, tras su evolución histórica el término ha conocido modificaciones.

Este término fue utilizado en forma peyorativa y discriminatoria sobre todo por los miembros de las sociedades coloniales dominantes. Luego,

los mismos indígenas se lo apropiaron y lo transformaron en un concepto identitario. Con él se reconocen distinciones culturales y sociológicas, y se ha convertido, en muchas ocasiones, en un llamado simbólico a la lucha por la resistencia, la defensa de los derechos humanos y la transformación de la sociedad.

Algo similar ha ocurrido con el término “indio” en el contexto colombiano. El movimiento contemporáneo indígena se lo apropió cuando empezó a organizarse en los años setenta:

Por aquella época, el término genérico de “Indio” era rechazado por los indígenas, no sólo porque era una categoría que denotaba desprecio, sino porque amalgamaba sus identidades particulares. Ellos preferían llamarse paeces, wayúus, sikuanis, emberas, tules, guambianos, tikunas, etc. En esa continua búsqueda por juntar sus fuerzas, los indígenas se dan cuenta que si el término ‘indio’ era sinónimo de opresión y explotación, también podrían transformarlo en lo contrario, en un sinónimo de solidaridad y unión para la búsqueda de su liberación. De esa forma se trasciende el marco particular de luchas y resistencias aisladas de las etnias indígenas y se logra conformar una identidad más amplia y con más perspectivas de éxito en el futuro. Es de este proceso de generalización que surge lo indígena a nivel nacional.<sup>1</sup>

Volvamos atrás. El vocablo y concepto “indígena”, con raíces en la época colonial, define hoy a los descendientes de los pueblos que ocupaban un territorio dado, cuando éste fue invadido, conquistado o colonizado por una potencia o una población extranjera.<sup>2</sup> Por eso no sorprende que ciertos gobiernos sean reticentes a aceptar que en sus países viven

---

<sup>1</sup> Tomado de la página web de la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), [www.onic.org.co/nuevo/pueblos.shtml](http://www.onic.org.co/nuevo/pueblos.shtml)

<sup>2</sup> Esta definición deriva de la formulada por el Relator Especial de las Naciones Unidas, José R. Martínez Cobo (1987): “Son comunidades, pueblos y naciones indígenas los que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y precoloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos de otros sectores de las sociedades que ahora prevalecen en esos territorios o en partes de ellos. Constituyen ahora sectores no dominantes de la sociedad y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia continuada como pueblo, de acuerdo con sus propios patrones culturales, sus instituciones sociales y sus sistemas legales” (p. 30).

indígenas. Aceptarlo es aceptar el concepto, es decir, reconocer la ocupación originaria del territorio, los derechos originarios y cuestionar la legitimidad de la soberanía nacional, implementada e impuesta como una forma de colonialismo.

No obstante, se ha logrado un consenso sobre la definición de la indigenidad. Es un consenso que, sin embargo, se enfrenta con el imaginario popular, en el que su reconocimiento sigue siendo muy precario. Se niega su indigenidad a pueblos que han integrado a sus culturas prácticas occidentales. En este caso, se parte de una visión de la cultura que es cerrada al cambio y a la interacción con otras culturas, y el concepto se confina a este “buen salvaje”, el indio con plumas que vive en la selva, alejado de la llamada civilización.

Compartimos aquí la definición de los pueblos indígenas, que también la recogen los organismos internacionales de derechos humanos. “El reconocimiento como indígena no se da a partir de una pureza genética ni corresponde al Estado el considerar si un pueblo es indígena o no. Son los propios indígenas quienes se autorreconocen como tales (...)” (Gobernación de Antioquia 2001).

### **Término “pueblo”, en controversia**

La definición de la indigenidad se basa en el sentir, en el sentimiento de pertenencia, de identidad, lo que no deja de suscitar problemas de reconocimiento oficial. Pero la controversia se agudiza con el concepto de “pueblo”, tal como lo impulsan, reivindican y defienden los pueblos indígenas. Hay ahí más que un debate teórico, consecuencias políticas e implicaciones jurídicas.

La discusión entre los pueblos indígenas y los gobernantes reside en la interpretación del término. Dicen los primeros:

Quienes habitaban los territorios americanos antes de la llegada de los colonizadores eran pueblos en todo el sentido del término. Nosotros, herederos de esos pobladores originales, seguimos reuniendo tanto las características objetivas que se atribuyen tradicionalmente a los pueblos (idioma, historia, cultura, comunes y distintivas) como las subjetivas (identidad, voluntad de seguir unidos). (...) El término pueblo es una noción y un sentimiento que defendemos de manera profunda (Regino 2001).

Los gobernantes señalan con claridad, por su parte, que hablar de pueblos indígenas no significa otorgarles un estatuto internacional que

les conceda el derecho a exigir autodeterminación o conformación en un Estado aparte.

### **Polisemia del vocablo**

El vocablo “pueblo” tiene varios sentidos, no siempre armónicos. Desde la perspectiva sociológica, un pueblo se confunde con una nación, es decir, se identifica como el conjunto de seres humanos unidos en un sentimiento de pertenencia. Ese sentimiento se funda en varios factores, entre ellos la raza, el origen, la historia común, la cultura, la lengua y las creencias religiosas. En este caso se refiere a los seres humanos que residen en un territorio estatal; en consecuencia, al pueblo lo conforman los individuos cuya conducta está regulada por el orden jurídico estatal, a quienes se pueden aplicar válidamente las leyes creadas por el Estado.

En esta misma dirección, la palabra puede tener un sentido político-jurídico como elemento de un Estado y como titular de soberanía. En este segundo caso, se trata del pueblo como sujeto de derechos. Entre los derechos de los que es sujeto está el de ser titular de la voluntad colectiva de todos sus integrantes, lo que le permite participar en decisiones fundamentales como la forma del Estado y su propio funcionamiento. Estas concepciones son distintas a las de pueblo indígena.

#### **¿Por qué exigimos nuestros derechos?**

- Para tener tranquilidad, para así mejorar la calidad de vida. Que reconozcan nuestra forma de vida y que nos reconozcan como pueblos indígenas. Que reconozcan nuestra autonomía y respeten nuestra forma de aplicar nuestras leyes.
- Porque los hemos ganado a través de luchas reconocidas por el Estado y los exigimos porque no se cumplen nuestros derechos como indígenas.
- Los emberas exigimos nuestros derechos porque el Estado no nos reconocía como indígenas. Con esta facultad de derecho, podemos exigir la salud, la educación y la vivienda. Todo eso exigimos para el bien de la comunidad.
- Para vivir mucho mejor.
- Porque nuestra cultura es valiosa.

## **Pueblo y pueblos indígenas**

La polisemia y ambigüedad del término “pueblo” ha sido destacada por Giorgio Agamben (2001) en una reflexión que resulta bastante útil para caracterizar la importancia de la denominación de pueblo para los pueblos indígenas, en especial en lo relacionado con la defensa, exigibilidad y protección de sus derechos. Agamben señala que la palabra “pueblo” designa tanto al sujeto político que constituye la política y el derecho, como a las clases y los grupos sociales que, de hecho, se encuentran excluidos de las decisiones políticas fundamentales. Así mismo, el término “pueblo” designa colectividades que rechazan ser asimiladas en un cuerpo político homogéneo, es decir, que construyen una identidad distinta a la que le correspondería en razón de su pertenencia nacional.

Resulta interesante que, aunque pareciera darse oposición entre las tres definiciones, para el caso de los pueblos indígenas se presente una concordancia en las tres condiciones:

- En primer lugar, las y los indígenas se reclaman como pueblo para constituirse como sujetos de derecho y de derechos. Los pueblos indígenas son colectividades que construyen derecho propio y que propugnan por regirse por sus propias normas. Adicionalmente, los pueblos indígenas son titulares de derechos humanos específicos en razón de su forma de vida e identidad.
- En segundo lugar, es habitual que los pueblos indígenas sean objeto de discriminación y, por tanto, sean excluidos de las decisiones políticas. Eso los obliga a consolidar acciones y procesos de resistencia. En el marco de tal dinámica, resulta fundamental su caracterización como titulares de derechos, ya que tal reconocimiento les permite avanzar en la exigibilidad de los mismos, lo cual es crucial en su lucha por una vida digna.
- Por último, los pueblos indígenas construyen y reclaman una identidad que se muestra distinta frente a su pertenencia nacional. Si bien en la mayoría de los casos se reconocen como parte de una nación, no lo hacen a partir de una identidad nacional homogénea, sino de identidades diferenciadas.

El término “pueblo” utilizado en las declaraciones y los pactos internacionales de las Naciones Unidas es distinto al de los pueblos indígenas. Sus significados difieren igual que sus atribuciones y los derechos que les corresponden. Además de esta distinción, conviene preguntarse a quiénes cobija el término “pueblo” que denota un sujeto de derecho internacional.

En el derecho internacional de la época moderna, el término “pueblo” se utiliza sin definir ni precisar su contenido, sus elementos o su significado, aunque se reconozca al pueblo como sujeto de derechos y obligaciones. En buena medida esta imprecisión se deriva de la “intempestiva” aparición de la categoría pueblo en el derecho internacional tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial, ya que hasta ese momento se evidenció la centralidad de la noción de soberanía, lo que conllevó al protagonismo exclusivo del Estado-nación en las relaciones internacionales.

La redacción de la Carta de las Naciones Unidas tras el triunfo de los países aliados muestra una dinámica dual que genera la imprecisión de la que hablamos en cuanto a la categoría de pueblos: mientras se instaura un orden internacional que refuerza la centralidad de los Estados con la fundación de las Naciones Unidas, al mismo tiempo se hace una referencia a los pueblos en razón de los primeros asomos de luchas por la descolonización en varios lugares del globo. Entonces tomó una particular importancia la lucha del pueblo indio. En ese marco, en la Carta de las Naciones Unidas se enuncia el principio de la igualdad de derechos y el de su libre determinación,<sup>3</sup> pero su ambigüedad genera confusiones ya que no es claro si se refiere a la igualdad de los pueblos como un derecho o como un principio, así como no es claro si del texto se puede inferir su derecho de autodeterminación.<sup>4</sup>

Posteriormente, en medio de la oleada de luchas por la descolonización en Asia y África, se redacta en 1960 la Declaración sobre la concesión de independencia a países y pueblos coloniales.<sup>5</sup> Ahí se plantea de forma más explícita, y por ende más avanzada, el derecho a la libre determinación. En el artículo 2 de esta Declaración se proclama que “Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación; en virtud de este derecho, determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural”.

Con esta declaración se abonará el terreno para la posterior aprobación de los dos pactos de las Naciones Unidas de 1966 –el Pacto Interna-

---

<sup>3</sup> Según el artículo 1 de la Carta, “Los propósitos de las Naciones Unidas son: (...) 2. Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal”.

<sup>4</sup> En este punto nos basamos en Houghton (2005).

<sup>5</sup> Resolución 1514 de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 14 de diciembre de 1960.

cional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)–. Pese a aparentar avances sustantivos, ambos pactos se refieren a los pueblos como sujetos de derecho pero sin explicar quiénes son o quiénes los integran. Los artículos primeros de ambos documentos prescriben:

- Artículo 1º: 1. Todos los pueblos tienen derecho a la libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen así mismo a su desarrollo económico, social y cultural.
2. Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional, basada en el principio de beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia.
  3. Los Estados Partes en el presente Pacto, incluso los que tienen la responsabilidad de administrar territorios no autónomos y territorios en fideicomiso, promoverán el ejercicio del derecho de libre determinación y respetarán este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta de las Naciones.

Pareciera entonces que en estos dos instrumentos se generan importantes acumulados en cuanto a derechos de los pueblos se refiere. Sin embargo, en el artículo 27 del PIDCP hay una enunciación que implica problemas relevantes:

En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma.

Algunas críticas hechas a este artículo toman como punto de referencia la equívoca noción de minorías, que reemplaza la categoría de pueblos, reivindicada por los derechos indígenas. En ese sentido, en lugar de reconocer a los indígenas como pueblos con autonomía y autodeterminación, se los observa como minorías a las que “no se les niega” su derecho a expresarse culturalmente (Houghton, 2005).

El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en su Observación General No. 23, relativa al artículo que estamos tratando, también ha señalado que éste no se vincula con los pueblos indígenas:

El Pacto hace una diferenciación entre el derecho a la libre determinación y el derecho amparado en virtud del artículo 27. En el primer caso, se trata de un derecho perteneciente a los pueblos, que se rige por disposiciones separadas del Pacto (parte I). La libre determinación no es un derecho reconocido con arreglo al Protocolo Facultativo. Por otra parte, el artículo 27 se relaciona con los derechos reconocidos a las personas en cuanto tales y, al igual que los artículos relacionados con los demás derechos personales reconocidos a todos, figura en la parte III del Pacto y está reconocido en virtud del Protocolo Facultativo.

El Comité también afirma que:

El artículo 27 reconoce derechos a las personas pertenecientes a las minorías que “existan” en un determinado Estado Parte. Habida cuenta de la naturaleza y el alcance de los derechos reconocidos en virtud de este artículo, no procede determinar el grado de permanencia que supone la expresión “que existan”. Esos derechos se refieren sencillamente a que no se debe negar a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a practicar su propia religión y a emplear su propio idioma. Así como no necesitan ser nacionales ni ciudadanos, tampoco necesitan ser residentes permanentes. En consecuencia, no debe denegarse el ejercicio de esos derechos a los trabajadores migratorios o a las personas que se encuentren de visita en un Estado Parte y que constituyan alguna de esas minorías. Con este fin, les corresponde, al igual que a cualquier otra persona que se encuentre en el territorio de ese Estado Parte, los derechos generales de libertad de asociación y de expresión. La existencia de una minoría étnica, religiosa o lingüística en un determinado Estado Parte exige que esos derechos se establezcan en función de criterios objetivos y no por decisión unilateral del Estado Parte.

Este espíritu también se refleja en el Convenio 107 de la OIT, sobre poblaciones indígenas y tribales, aprobado en 1957. Ahí se mantiene que dicha norma se aplica a,

*los miembros de las poblaciones tribales o semitribales en los países independientes, cuyas condiciones sociales y económicas corres-*

*pondan a una etapa menos avanzada que la alcanzada por los otros sectores de la colectividad nacional* y que estén regidas total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial (...) (énfasis agregado).

Como puede verse, en este instrumento se identifica a los pueblos indígenas como atrasados, primitivos, salvajes. Por eso, la labor de los Estados Parte es integrarlos debidamente a la sociedad “civilizada”. Afirma el Convenio 107 en su artículo 2: “Incumbirá principalmente a los gobiernos desarrollar programas coordinados y sistemáticos con miras a la protección de las poblaciones en cuestión y a su *integración progresiva en la vida de sus respectivos países* (énfasis agregado)”.

Puede decirse, además de lo anterior, que la caracterización de las colectividades que buscaba “proteger” el convenio erradicaba de plano cualquier noción cercana a la idea de pueblo. Para los redactores del texto se habla de poblaciones tribales y semitribales, este último término, abiertamente regresivo: “A los efectos del presente Convenio, el término ‘semitribal’ comprende los grupos y personas que, aunque próximos a perder sus características tribales, no están aún integrados en la colectividad nacional”.

Como puede verse, esta perspectiva va en contravía de cualquier noción razonable de reconocimiento, pues semitribal se define en términos de erradicación de patrones culturales basados en los estereotipos culturales, el irrespeto y la invisibilización. Por eso el Convenio 107 de la OIT reforzaba los estereotipos, generando un claro irrespeto para los pueblos indígenas, pues esta norma defendía abiertamente la superioridad occidental y colonial sobre los otros pueblos.

### **La categoría de “pueblos” en los pactos internacionales de derechos humanos**

Ahora bien, se puede elaborar una definición de pueblo a partir del contexto histórico en el que se formularon y se expidieron los dos Pactos: el periodo de luchas por la descolonización y la liberación nacional. En ese momento, el concepto de pueblo se va desligando de la noción de Estado constituido, y la legislación y la práctica internacionales les otorgan a los pueblos de los territorios colonizados el derecho a la autodeterminación.

Los pueblos indígenas tienen argumentos sólidos y válidos para demostrar que son o han sido pueblos colonizados. De ahí su legítimo reclamo por ser considerados como pueblos en la legislación internacional y para poder disfrutar del derecho de libre determinación. Sin embargo, los pactos de 1966, que entran en vigor diez años después, no reconocen el

derecho de autodeterminación a las minorías. Todavía hoy no se ha definido a los pueblos indígenas en el sistema internacional de derechos humanos, sino que se les incluye en la categoría de minorías.

### **Pueblos indígenas en el Convenio 169 de la OIT**

En 1989, por fin, aparece una definición de los pueblos indígenas en la legislación internacional de derechos humanos. La Organización Internacional del Trabajo (OIT), por medio del Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adopta el concepto de pueblos y distingue entre tribales e indígenas. Considera la “conciencia de identidad” como criterio fundamental para determinar a los grupos indígenas y entrega la siguiente definición:

Son pueblos considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en la región geográfica a la que pertenecía el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas (art. 1, punto 1b).

La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse como un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente convenio (art. 1, punto 2).

Los principales organismos internacionales de derechos humanos recogen esta definición de pueblos indígenas. Sin embargo, ponen un límite muy grande a la interpretación del término “pueblo” y, por tanto, a los derechos que se pueden exigir.

En efecto, el Convenio 169 de la OIT, si bien se refiere a pueblos indígenas y no a poblaciones, tampoco le confiere un alcance jurídico a la denominación de pueblo. El nuevo instrumento establece categóricamente que “la utilización del término pueblo en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional”.

De esa manera, la definición del Convenio 169 sobre el pueblo indígena como sujeto de derecho formula una importante restricción: no

se puede dar a este término una interpretación similar a la que el vocablo pueblo tiene en el derecho internacional, que hace referencia a los Estados nacionales.

Para entender esta restricción y limitación, quizás sirva tomar en cuenta que en el proceso de decisión de la OIT no se produjo la novedad de la presencia o representación indígena. También sirve advertir que en el derecho internacional público los sujetos de derecho son, ante todo, los Estados, las organizaciones internacionales formadas por ellos con arreglo al propio derecho internacional (ONU, OEA, OIT, etc.), y de manera excepcional los individuos, sobre todo en materia de derechos humanos.

De acuerdo con eso, ningún pueblo indígena puede utilizar el Convenio 169 para reclamar soberanía y fraccionar al Estado del que forma parte, o asumir compromisos internacionales que sólo competen a los Estados. Lo que sí puede hacer es exigir que su gobierno cumpla internamente con los compromisos que ha contraído de manera intencional en su beneficio y si no lo hace, puede reclamar ante instancias internacionales para que le exijan que lo haga.

Ésta es la norma jurídica válida de lo que hay que entender por pueblo indígena. A ella hay que atenerse hasta el momento, se esté o no de acuerdo, si se quiere reconocer jurídicamente la existencia de pueblos indígenas y reclamar sus derechos. El Convenio 169 de la OIT tiene por lo menos el mérito de darle la nominación de pueblos indígenas a los interesados, aunque el concepto esté fuertemente limitado.

Otro ejemplo emblemático de los problemas que surgen alrededor del reconocimiento de los pueblos indígenas como tales y como sujetos de derechos internacionales se observa en las Naciones Unidas, como lo veremos más adelante. En 1993, la ONU proclamó el Año Internacional de las Poblaciones Indígenas, y para el periodo 1994-2003, el decenio internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo. Su Asamblea General prefiere referirse a *poblaciones* indígenas y no a pueblos, de modo que elude el problema.

Población es un concepto descriptivo de cualquier conjunto humano. Pueblo implica el estatus de sujeto colectivo y, por tanto, de fuente de derecho propio y de miembro de una comunidad internacional que le reconoce el derecho de autodeterminación.

## ¿QUÉ TIPO DE DERECHOS PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS?

### **Derechos individuales frente a derechos colectivos: falsa dicotomía**

Una vez planteada la primera dificultad conceptual, es decir, la de definir los términos “indígena” y “pueblo”, surge la segunda, referida a los derechos indígenas. Esa dificultad se refleja en el debate entre derechos individuales y colectivos. Como estamos ante un nuevo sujeto de derecho, el sujeto colectivo, se plantea la necesidad de tener derechos colectivos. Muchos autores y los mismos pueblos indígenas insisten en que los derechos de los pueblos indígenas no se resuelven con los derechos individuales. Veamos dos opiniones:

Los derechos indios son básicamente derechos colectivos, es decir, derechos de individuos que no se piensan a sí mismos sin la colectividad a la que pertenecen, por lo que constantemente están expresando su voluntad de hacer parte de esa colectividad a través de su participación en el poder comunal (en la asamblea y en los cargos civiles y religiosos), del trabajo comunal (tequio y ayuda mutua interfamiliar), del disfrute comunal (fiestas) y del uso y defensa del territorio comunal (Maldonado 2001).

Los indígenas obtenemos nuestra identidad en tanto que somos miembros de una familia y de una comunidad, y nunca como individuos separados. El reconocimiento de que somos pueblos constituye el punto de partida para que se admita que tenemos derechos colectivos. Individuo es a derechos individuales como pueblo es a derechos colectivos (Regino 2001).

Este reclamo ha puesto al orden del día la vieja discusión sobre la existencia de derechos individuales y derechos colectivos y su supuesta oposición. Antes de entrar en el debate, conviene dilucidar la posible ambigüedad de los derechos colectivos: ¿qué son? El término “colectivo”, según Will Kymlicka (1996), es demasiado amplio. Por ello hace una tipología de los derechos de las minorías que pueden exigir grupos étnicos y nacionales, y propone tres formas de derecho diferenciadas en función de los grupos:

- Derechos de autogobierno: delegación de poderes a *las minorías nacionales*, a menudo a través de algún tipo de federalismo.
- Derechos poliétnicos: apoyo financiero y protección legal para prácticas asociadas con *determinados grupos étnicos o religiosos*.

- Derechos especiales de representación: escaños garantizados para *grupos étnicos o nacionales* en el seno de las instituciones centrales del Estado que los engloba.

Dice Kymlicka que estas tres formas de derechos diferenciados por grupos suelen describirse como derechos colectivos. Al analizar la conexión entre derechos colectivos y derechos individuales, argumenta en contra de la creencia de muchos liberales de que los derechos colectivos se contradicen intrínsecamente con los derechos individuales, y propone por eso distinguir entre dos significados de derechos colectivos:

- Por un lado, los derechos colectivos pueden referirse al derecho de un grupo a limitar la libertad de sus propios miembros en nombre de la solidaridad de grupo o de la pureza cultural (restricciones internas).
- Por otro, pueden aludir al derecho de un grupo a limitar el poder político y económico ejercido sobre dicho grupo por la sociedad de la que forma parte, con el objeto de asegurar que los recursos y las instituciones de que depende la minoría no sean vulnerables a las decisiones de la mayoría (protecciones externas).

El autor (Kymlicka, 1996) sostiene que estas protecciones no entran necesariamente en conflicto con la libertad individual. Y agrega:

De hecho, el rasgo distintivo de una teoría liberal de los derechos de las minorías es precisamente que ésta acepta algunas protecciones externas para los grupos étnicos y las minorías nacionales, pero es muy escéptica ante las restricciones internas (p. 20).

Concluye que la “retórica sobre derechos individuales *versus* derechos colectivos es de poca ayuda” (Kymlicka 1996, 74), y que hablar de derechos colectivos genera un problema, porque dicho término sugiere una falsa oposición con los derechos individuales:

Esta fusión de ciudadanía diferenciada en función del grupo con los derechos colectivos ha tenido un efecto desastroso sobre el debate filosófico y popular. Debido a que contempla el debate en términos de derechos colectivos, mucha gente da por supuesto que el debate sobre la ciudadanía diferenciada en función del grupo equivale en lo esencial al debate entre individualistas y colectivistas sobre la prioridad relativa del individuo o la comunidad.

Estima equivocada la posición de las corrientes liberales en cuanto consideran que los derechos colectivos reivindicados por los grupos étnicos y nacionales son contrarios a los derechos individuales; habla entonces

de que un grupo étnico o nacional puede abanderar dos tipos de reivindicación, con lo que se fundamentan algunos rasgos característicos de los derechos del grupo que él propone.

Es un asunto complejo. Aunque los desarrollos del autor son aproximaciones en la línea de fundamentación de los llamados derechos colectivos, parece dejar de lado el problema central cuando plantea el tema del reconocimiento y de las protecciones de derechos a los grupos. Es decir, queda la pregunta de si se reconocen derechos a los grupos o sólo a los integrantes, independientemente del colectivo al que pertenezcan.<sup>6</sup> De esa manera, puede fácilmente evadirse el tema del reconocimiento de los derechos colectivos que demandan algunos grupos, entre ellos los pueblos indígenas.

No obstante, si se acoge su observación de ser una falsa dicotomía, es preciso ver que, en virtud de su pertenencia a un grupo, los individuos pueden disfrutar de los derechos colectivos. Es decir, como lo señalan los propios indígenas, *los derechos de un grupo* están estrechamente relacionados con los *derechos fundamentales de la persona humana* y viceversa, en la medida que no se anulan entre sí. Dicho de otra manera, ningún derecho del colectivo que contradice un derecho fundamental debe aceptarse como legítimo, o ningún derecho individual puede ser pretexto para la negación de los derechos colectivos.

En síntesis, conviene prescindir de una oposición radical entre los derechos individuales y los colectivos, y más bien sí propiciar una interrelación:

(...) La historia de los últimos cien años –dice Rodolfo Stavenhagen (1992)– ha demostrado, a veces en forma dramática, que el goce de los derechos individuales resulta ilusorio o cuando menos problemático en sociedades altamente estratificadas, con grandes desigualdades socioeconómicas y regionales y con fuertes divisiones étnicas (culturales, lingüísticas, religiosas y/o raciales). Es precisamente en este tipo de sociedades que se ha venido planteando la necesidad de reconocer los derechos grupales, colectivos, como mecanismo indispensable para la protección de los derechos individuales. (...)

---

<sup>6</sup> “La mayoría de derechos diferenciados en función del grupo no tienen que ver con la primacía de las comunidades sobre los individuos, sino que más bien se basan en la idea de que la justicia entre grupos exige que a los miembros de grupos diferentes se les concedan derechos diferentes.”

Existen situaciones en las que los derechos individuales no pueden realizarse plenamente sino se reconocen los derechos colectivos, o, dicho de otra manera, en que el pleno ejercicio de los derechos individuales pasa necesariamente por el reconocimiento de los derechos colectivos (Stavenhagen 1992).

### **¿Los derechos indígenas son derechos humanos?**

Hemos perfilando hasta aquí nuestra concepción de derechos humanos y por lo tanto se avanza en una respuesta sobre la naturaleza de los derechos indígenas. Al renunciar a la falsa dicotomía entre derechos individuales y derechos colectivos, se afirma que los derechos colectivos pueden ser derechos humanos, aunque la cultura jurídica y política dominante no lo reconozca así.

Al revés, los derechos humanos sí pueden ser y deben ser individuales y colectivos, por su complementariedad. En palabras de Rodolfo Stavenhagen, “Los derechos grupales o colectivos deberán ser considerados derechos humanos en la medida en que su reconocimiento y ejercicio promueve a su vez a los derechos individuales de sus miembros”. Así mismo, precisa que “no deberán ser considerados como derechos humanos aquellos derechos colectivos que violan o disminuyan los derechos individuales de sus miembros.”

Con nuestras palabras, los pueblos indígenas no pueden defender ni impugnar su concepción de dignidad humana sin el reconocimiento de sus derechos, y necesitan la realización de estos derechos para vivir. En esa medida, los derechos que reivindican son humanos. En otras palabras, si es imprescindible reconocer estos derechos específicos para que puedan vivir dignamente, entonces los derechos indígenas son humanos.

## **LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN EL SISTEMA INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS**

La mayor dificultad a la que se enfrentan los pueblos indígenas es hacerse reconocer como tales: no como minorías, ni como poblaciones. Así pueden entonces reivindicar sus derechos, correspondientes con su especificidad. Y si el reconocimiento del sujeto colectivo de derecho “pueblo indígena” es difícil, lo es también el de sus derechos:

En las cuatro últimas décadas, asistimos a la ampliación de la legislación internacional de derechos humanos, al ‘proceso de especificación’ de los derechos humanos y a su internacionaliza-

**L**a alternativa de nosotros es tener todos los derechos que nosotros teníamos anteriormente y eso nos los tiene que dar el Estado porque el Estado es culpable de que hoy estemos como estamos, sufriendo, sufriendo de la guerra, sufriendo del hambre, sufriendo de la escasez de tierra, sufriendo de salud, de educación.

ción. Es un “proceso inacabado, abierto en su evolución y a la aparición de nuevos derechos y hacia la reinterpretación y transformación de los existentes” (...).

El propósito de que las demandas de resistencia tengan un respaldo institucional, aparece como gran objetivo y común denominador en todos los grupos sociales. Los seres humanos quieren ser reconocidos como sujetos de derechos. Pero incluso hay luchas que no pueden plasmarse como conquistas positivizadas y no por ello dejan de ser derechos humanos puntuales, contingentes y precarios en el caso de que se rechacen, que en su espacio de aparición, los actores implicados se autoconstituyan como sujetos (Sánchez 2002, 88).

### **Del derecho de las minorías al derecho de los pueblos indígenas**

El reconocimiento de los derechos indígenas ha tenido varias fases y se anuncian más. Durante mucho tiempo, los pueblos indígenas no tuvieron un tratamiento específico en los organismos internacionales de derechos humanos. Se los clasificaba como minorías, y por tanto se les otorgaban derechos de las minorías.

Si bien hubo unos avances, falta mucho para que se reconozcan los derechos a los pueblos indígenas y para que éstos puedan encontrar un espacio propio en el organigrama de la ONU, lo que podría garantizar esos derechos.

Un breve recorrido nos ayuda a entender el lugar que hoy tiene ese reconocimiento. Comencemos por las características generales del sistema internacional de derechos humanos, correspondiente a la ONU.

- El sistema internacional de derechos humanos tiene dos pilares fundamentales: los derechos individuales y los derechos de los pueblos.

- Los principios básicos de la DUDH (art. 2), de los pactos internacionales y de otros documentos de derechos humanos son la igualdad de derechos y la no discriminación. Las bases sobre las que se prohíbe la discriminación difieren entre uno y otro documento, pero las repetidas referencias a raza, color, idioma, religión y otros aspectos cubren las situaciones corrientes de las minorías.

Estos principios de igualdad y no discriminación están prescritos en la Carta de las Naciones Unidas (arts. 1 y 55) y a la vez en la formulación de los derechos colectivos, de los derechos humanos individuales y de las libertades fundamentales para todos, sin distinción de raza.

Con estas consideraciones previas, veamos el tratamiento que el sistema internacional de derechos humanos, en particular la ONU, ha dado a los derechos indígenas y al sujeto “pueblos indígenas”.

### **¿Qué derechos para los pueblos indígenas?**

Antes de 1969, ni la Comisión de Derechos Humanos, ni la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías de la ONU se ocuparon específicamente de los problemas que afectan a los pueblos indígenas. En ese año, la Subcomisión conoció un informe en el que el relator especial encargado del estudio de la discriminación racial en las esferas políticas, económica, social y cultural incluyó un capítulo sobre las medidas adoptadas en relación con la protección a los pueblos indígenas (informe provisional sobre el estudio, documento E/CN.4/sub.2/301).

Pasó mucho tiempo y se necesitaron varios pasos antes de que la cuestión y problemática indígena llegaran a visibilizarse en el seno de las Naciones Unidas. Algunos momentos claves en este camino son:

1965: Convención sobre Eliminación de la Discriminación Racial.

1966: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Estos dos pactos desarrollan ampliamente la noción de derechos de las minorías étnicas.

1971: La Subcomisión sobre Prevención de la Discriminación y Protección de las Minorías nombró un relator especial para estudiar El problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas.

1982: Formación del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas en el Consejo Económico y Social.

Hasta aquí se pueden destacar tres puntos:

- Todavía hoy no se ha expedido ninguna declaración o instrumento de las Naciones Unidas relativo a los derechos indígenas.
- Todavía hoy no existe un organismo propio para los pueblos indígenas en el amplio organigrama de la ONU. Ante esa carencia, ellos tienen que remitirse a la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías.
- Lo más relevante es la creación de un Grupo de trabajo sobre derechos indígenas. Volveremos más adelante sobre este punto.

Con respecto al segundo aspecto destacado, se podría decir que “más vale algo que nada”. Sin embargo, hay numerosos argumentos en contra de remitir la problemática indígena a esta Subcomisión de la ONU. Un primer argumento de tipo cuantitativo señala que no siempre los pueblos indígenas son minorías en sus países y que muchas veces, por el contrario, constituyen mayorías. En estos casos, justamente, dar el tratamiento contrario sólo sirve para someterlos al poder y a la voluntad de una minoría social.

Un segundo argumento es aún más sólido y está en contra de asimilar y/o asociar los términos pueblos indígenas y minorías. Señala que son dos conceptos y categorías distintos entre sí, lo que exige una formulación diferenciada de derechos. En efecto, además de no ser siempre minorías, los pueblos indígenas tienen características específicas en cuanto tales. Descendientes de naciones que antes de la Conquista europea eran soberanas en sus territorios, estos pueblos tienen derechos históricos que no necesariamente tienen todas las minorías.

El tercer argumento es el más relevante: la problemática de los pueblos indígenas va más allá de la discriminación y no se la puede reducir y resolver solamente mediante la protección. Es más, el reconocimiento de los derechos de las minorías en los Estados nacionales y la protección de sus derechos pronto demostraron ser insuficientes para garantizar el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas.

Como minorías, los pueblos indígenas pueden acudir al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que en su artículo 27 estipula:

En los Estados donde existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas no se negará a las personas que pertenezcan a esas minorías el derecho que les corresponde, en común con los de-

más miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a progresar y practicar su propia religión y a practicar su idioma.

Varios organismos regionales e internacionales de derechos humanos (Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Comisión Interamericana de Derechos Humanos) han interpretado el artículo 27 como aplicable a los pueblos indígenas, ya que protege el derecho a la propia vida cultural. No obstante, tiene una limitación muy grande: no reconoce derechos a la colectividad, sino solamente a “las personas que pertenecen” a esta colectividad.

En pocas palabras, el artículo 27 no reconoce a los pueblos indígenas como tales. Éste es un cuarto argumento. Los pueblos indígenas no son reconocidos como tales, en el sentido jurídico de sujeto internacional con facultad de determinarse por sí mismo, mientras que deben ser reconocidos como pueblos de acuerdo con la terminología de los pactos internacionales de derechos humanos (art. 1º) y no como minorías, según el artículo 27 de PIDCP.

### **Comienza a hablarse**

Con la presión y el impulso de las organizaciones indígenas se alentó, en los organismos internacionales de derechos humanos, la discusión sobre la no asimilación de pueblos indígenas y minorías.<sup>7</sup> Hubo así un salto cualitativo y se empezó a hablar de derechos colectivos, diferentes a los de los Estados, pero también a los de los individuos que integran una población. Surgió *un nuevo sujeto de derecho: el pueblo indígena*.

Como se ha visto, son diferentes entre sí un *pueblo*, una *población*, una *minoría* y un *pueblo indígena*. En la mayoría de los casos la práctica nos permite identificar el tipo de grupo, pero prevalecen los intereses políticos para mantener áreas flojas entre esas categorías (de ahí la ausencia de definiciones aceptadas internacionalmente).

Los pueblos indígenas son un nuevo sujeto internacional de derechos, pero no en el mismo plano que los pueblos de los pactos internacionales de derechos humanos, no como minorías. Son pueblos sin Estado y se mantienen sin representación permanente en la ONU.

---

7

Estas posturas diferentes se han hecho presentes en los debates en torno a la adopción del Convenio 169 de la OIT 1989, así como los trabajos de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías de la ONU, especialmente en la preparación de la Declaración sobre Derechos de los Pueblos Indígenas.

## **Instrumentos y convenios relevantes para los derechos indígenas**

Por ser lo más relevante ahora para el análisis, abordaremos enseguida el Convenio 169 de la OIT y el proyecto de declaración de la ONU sobre los derechos de las poblaciones indígenas. Luego se tratarán algunos de los intereses que se mueven alrededor del concepto de pueblos indígenas.

Evitamos la referencia a todas las declaraciones, pactos, convenciones y otros instrumentos de la ONU y otras instancias regionales relacionados más o menos directamente con los pueblos indígenas, que se pueden encontrar en varios libros.<sup>8</sup>

El análisis de los debates y las discusiones generadas alrededor de los derechos de los pueblos indígenas en el seno de las instancias internacionales sería muy revelador de las tensiones que hoy subsisten en las instituciones internacionales y regionales de derechos humanos. Convendría tratarlo en nuevos estudios.

### **Convenio 169 de la OIT**

El no reconocimiento del derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas y las limitaciones que eso implica en los conceptos son deficiencias importantes del Convenio 169 de la OIT. Sin embargo, hoy por hoy es el principal instrumento sobre derechos indígenas, el más avanzado (utiliza la expresión “pueblo indígena”) y el más adecuado.

Algunos piensan que es una simple actualización del Convenio 107 (26 de junio de 1957). Pero no. Es más bien una revisión de fondo de los planteamientos que lo guiaron, un giro total,<sup>9</sup> que se anuncia en su preámbulo (párrs. 4 y 5). Ahí considera que:

(...) la evolución del derecho internacional desde 1957 y los cambios sobrevenidos en la situación de los pueblos indígenas y tribales en todas las regiones del mundo hacen aconsejable adoptar nuevas normas internacionales en la materia, a fin de eliminar la orientación hacia la asimilación de las normas anteriores (...).

---

<sup>8</sup> Para consultar documentos y convenios internacionales relativos a los pueblos indígenas, véase Legarreta (1998).

<sup>9</sup> Convenio 107 de la OIT del 26 de junio de 1957: “Convenio relativo a la protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribales y semitribales en los países independientes”. La sola denominación del Convenio expresa muy bien los planteamientos que guiaron su elaboración así como sus alcances y su acogida por parte de los pueblos indígenas: protección e integración... Suenan como un eco de la tesis liberal de la integración-asimilación.

Además, reconoce

las aspiraciones de estos pueblos a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro de los Estados en que viven (OIT 1989).

Ya no habla de *integración* ni de *protección*. Un avance significativo en el Convenio 169 es su nuevo enfoque para abordar la cuestión indígena y su nueva manera de considerar a los pueblos indígenas:

viene a considerar a la humanidad concernida ya no como población pasiva beneficiaria de protección y necesitada, sino ansiosa de integración, sino como pueblos activos responsables de sí mismos y agentes decisivos para la cooperación misma que reparatoriamente se les ofrece (Clavero 1998, 45).

El Convenio 169 constituye un avance importante en el reconocimiento de los pueblos indígenas que existen en los Estados nacionales y de sus derechos:

A diferencia del convenio anterior, el Convenio 169 apuesta más por utilizar el lenguaje de los derechos para canalizar las demandas fundamentales de los pueblos indígenas –relativas a la conservación de la base territorial, el medio ambiente, la libertad religiosa, la cultura y la lengua– derechos que no sólo corresponden a los miembros de dichos pueblos, sino también a los pueblos (García 2001).

El Convenio 169 reconoce la complementariedad entre los derechos colectivos y los individuales. Se convirtió en un instrumento importante para los que el mismo convenio llama pueblos indígenas. Pero también tiene debilidades, la mayor, no conferirle un alcance jurídico a la denominación de pueblo.

El artículo 1 (3) clarifica que “el uso del término ‘pueblos’ en este convenio no deberá ser interpretado por tener implicaciones relativas a los derechos que puede entender el término en el derecho internacional”. Puede ser que la consulta, la representación y la presión indígena no fueron lo bastante fuertes al momento de su elaboración. Puede ser también, y sobre todo, que eso chocaba con intereses políticos.

## Proyecto de declaración en la ONU

Éste es un caso emblemático por el precario reconocimiento de los pueblos indígenas y de sus derechos en el seno de las Naciones Unidas. Se trata del Proyecto de Declaración sobre los derechos de las poblaciones indígenas.

Desde 1982, el documento de las Naciones Unidas sobre Derechos Indígenas continúa en estado de proyecto. Antes de detenernos en los factores que impiden su aprobación en el seno de esta organización, veamos lo complejo y conflictivo que ha sido este proyecto desde sus orígenes y su gestación.

Muchos años de trabajo tiene detrás este proyecto de declaración. Meses y meses de consulta a gobiernos, a agencias de las Naciones Unidas y a organizaciones intergubernamentales. También a comunidades, a pueblos, a organizaciones y personalidades indígenas, para los que existe una estrecha relación entre derechos humanos, paz y desarrollo. Su historia es tumultuosa y lenta.

En la pasada década de los setenta, la Subcomisión de Protección a las Minorías de las Naciones Unidas encarga un estudio sobre el problema de discriminación de las poblaciones indígenas, un reflejo del surgimiento de los pueblos indígenas como nuevos sujetos sociales. Las organizaciones indígenas emprenden decididamente la acción internacional, lo que va mostrando la envergadura del asunto y la dificultad de acomodarlo en el organigrama de las Naciones Unidas.

A partir de ese momento, la cuestión indígena entra en la ONU. Aunque por la puerta pequeña, y especialmente de ronda por los pasillos, la idea va caminando. En mayo 1982 se crea un Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, encargado de preparar una declaración sobre derechos indígenas. Al comienzo lo forman expertos y luego se va ampliando, gracias a las demandas legítimas de participación por parte de las organizaciones indígenas. Éstas ya van empujando puertas más grandes de la ONU para hacer escuchar su voz y van dando más legitimidad y más impulso al trabajo del Grupo.

En 1988, el equipo entrega un primer proyecto de declaración de derechos indígenas, pero no recibe el respaldo de la representación indígena presente en las discusiones.

No impugnan los derechos que se registran, sino la forma de hacerlo, el concepto bajo el que se hace. No hay determinación propia. No hay en rigor derechos propios. No hay consecuencia con la misma identificación de pueblos. Hay concesión interna-

cional de derechos y no reconocimiento de nuevos sujetos de derecho nacionales o equivalentes (Clavero 1998, 43).

En 1994, por fin, después de una labor de doce años de investigación, el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas concluye el Proyecto de Declaración sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas. Hay más participación de las organizaciones y mayor consideración de sus aportes en las discusiones. El proyecto recomienda normas de promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas y ha sido aprobado por la Subcomisión de Prevención contra la Discriminación y Protección a las Minorías. Ahora espera que lo aprueben las instancias intergubernamentales en las Naciones Unidas.

Un año después, la Comisión de Derechos Humanos de la ONU estableció su propio Grupo de Trabajo para examinar el proyecto de declaración y someterlo a aprobación en la Asamblea General. En este nuevo grupo hubo representantes de 42 gobiernos y de 71 organizaciones indígenas y no gubernamentales, composición que hacía difícil lograr acuerdos.

Este proyecto de declaración abre grandes perspectivas para los pueblos indígenas, sus derechos, sus posibilidades de lucha y su reconocimiento en el derecho internacional. Por supuesto, hubo resistencias al proyecto y, por tanto, demora para una aprobación que no lo desnaturalizara ni vaciara de contenido. El Proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas (en adelante PDDPI) da un paso importante al reconocer a los pueblos indígenas como sujetos de derechos, su derecho a la diferencia y su igualdad con los demás pueblos. Y, por tanto, reconoce el tan controvertido derecho a la autodeterminación.

### **Contenido de la declaración**

El Proyecto de declaración consta de 45 artículos, estructurados en 9 partes temáticas, con un preámbulo que enumera algunas de las razones que llevaron a las Naciones Unidas a hacer esta declaración. El PDDPI contempla y reconoce los derechos de los pueblos indígenas en varias áreas, entre ellas, las de autodeterminación, cultura y lenguaje, educación, salud, vivienda, empleo, territorios y recursos, medio ambiente y desarrollo, propiedad cultural e intelectual, legislación indígena, y tratados y acuerdos con los gobiernos.

Un punto fuerte de este proyecto de declaración está relacionado con la amplia gama de situaciones a las que alude. Una buena muestra de ello es la consideración relacionada con el deber de indemnización justa y

equitativa, de reparación a los pueblos indígenas en circunstancias de violación de sus derechos, en particular, las de pérdida, usurpación o daños de sus territorios (pero no se precisan las modalidades y los procedimientos de esta indemnización). Así lo estipulan los artículos 10, 21 y 30 del PDDPI, y hasta se habla de restitución de territorios en el artículo 27.

El énfasis a la integridad y a la autonomía territorial de los pueblos indígenas y los numerosos artículos relativos a la protección de su cultura (arts. 12 y 13) son también sugerentes: permiten vislumbrar un esbozo de reconocimiento de los derechos históricos de los pueblos indígenas, basados en el reconocimiento de su indigenidad, de su carácter de pueblo originario anterior a la formación del Estado.

Otro punto resalta en el PDDPI: se reconocen explícitamente los derechos colectivos específicos de los pueblos indígenas, los que articula con los derechos individuales de las personas.

Lo único que hace el proyecto de declaración es legitimar y recopilar los derechos humanos indígenas elaborados por los mismos pueblos a lo largo de sus luchas, de sus movilizaciones y de su construcción como sujetos. De ellos surge el proyecto, son sus sujetos. No son los objetos, sino los protagonistas de lo que algún día será quizás el primer instrumento de las Naciones Unidas, cuando legisle internacionalmente sobre derechos humanos indígenas.

### **Necesidad de vida frente a Estados**

En la historia del reconocimiento de los derechos humanos indígenas juegan ante todo intereses políticos y económicos. ¿Qué molesta tanto a los Estados del proyecto mencionado para que necesiten frenar, paralizar e impedir su aprobación, y para oponerle la conocida falta de voluntad política?

Ya vimos las dificultades que encuentran los pueblos indígenas para que se les reconozca como tales en el contexto de los derechos humanos. También, las resistencias de los Estados ante el término. De ahí el nombre de Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas: *poblaciones*, no pueblos.

Igual se conocen las consecuencias políticas de reconocerlos como pueblos indígenas en el derecho internacional: el correlato de esto es el derecho a la libre determinación. Precisamente, el proyecto de Declaración sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas reconoce este derecho fundamental a los pueblos indígenas (en el texto sí habla de pueblos), algo que quizás revoluciona, porque se les había negado sistemáticamente, su identidad como pueblos.

**L**a historia ha sido un elemento fundamental para sostener la organización y poder hablar un poco de los derechos y deberes que tenemos nosotros como personas. Hablar de la historia y hacer relación con la realidad que estamos viviendo, la lucha del movimiento indígena, porque hoy creemos que las cosas que tenemos territorialmente son obras de dios y llegaron aquí, no se conoce, entonces trabajar este punto. Tenemos que aprovechar la presencia, la experiencia y la sabiduría de los que estuvieron en la lucha por el derecho al territorio.

En virtud de la obligada igualdad de derechos tanto individuales como colectivos entre indígenas y no indígenas, ahora se declara que “los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación”, con el mismo corolario de que “determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural (Clavero 1998, 43).

### **Razones para la negación de los Estados**

Se explican (aunque nada las justifica) las resistencias, más que graves, de los Estados para aprobar el proyecto. Muchos cuestionan el reconocimiento de este derecho a la libre determinación y alegan el temor de que al adoptarse la Declaración, los pueblos indígenas que habitan en sus fronteras utilicen ese derecho para justificar su independencia.

Lo más probable es que la preocupación de los Estados que entorpecían la aprobación del proyecto sea otra: reconocer a los pueblos indígenas su derecho a la autodeterminación constituiría un serio obstáculo a sus proyectos de desarrollo en los territorios indígenas (que estos pueblos conocen mejor con la noción de proyectos de saqueo).

Hay otra fuerte oposición (o pretexto, si se observa el argumento) al proyecto de declaración sobre derechos indígenas, que reside en el carácter mismo de estos derechos. Estados Unidos de América, junto a otros países, presentó la posición de que todos los derechos humanos son individuales y que no existen derechos humanos para grupos o comunidades. Según los representantes de ese país, aunque en su derecho interno se reconocen derechos grupales o comunitarios –como se aplica con los americanos nativos–, no ocurre lo mismo en el terreno internacional (idónde

está la coherencia!). Desconocen los avances de los debates sobre derechos individuales y colectivos, y el surgimiento de nuevos sujetos internacionales de derechos, que no son ni individuos ni Estados.

Ocho años lleva la discusión del proyecto de declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas. Cada año se escuchan iguales argumentos de parte de los Estados y de los pueblos indígenas en lo que pareciera una sin salida:

La posición intransigente de varios gobiernos, encabezados por Estados Unidos, con relación a los puntos más importantes y polémicos del proyecto –el concepto de pueblos indígenas, la libre determinación y el reconocimiento de sus territorios– dejó la impresión de que el mismo se encuentra en un punto muerto (Tamayo 2000).

Lo cierto es el abismo que separa los intereses de cada parte. Unos están hablando de una necesidad vital y de una exigencia de vida digna; otros defienden sus intereses económicos. En esta pugna, el proyecto permite a las organizaciones indígenas que se les escuche en medio de la voz de las naciones.

Con la experiencia del primer grupo de trabajo y de la participación de las organizaciones indígenas en el equipo, se contempla la posibilidad de abrir un foro permanente de los pueblos indígenas en las Naciones Unidas. Ésta es una propuesta que seguramente tendrá también reticencias, pero ahora con un camino ya andado:

Es conocido que la adopción de instrumentos internacionales es un proceso largo y complejo que suele llevar mucho tiempo. Pero esta Declaración que se viene debatiendo desde mediados de los noventa no puede aplazarse indefinidamente. Es un compromiso contraído por los Estados en el marco del Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo que culmina en el 2004. Pero más que ello, es un elemental acto de justicia y reparación histórica para los 5.000 pueblos indígenas del mundo, sobrevivientes de un pasado de etnocidio y saqueo, todavía no superados (Tamayo 2000).