

# REVISTA IIDH

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS  
INSTITUT INTERAMÉRICAIN DES DROITS DE L'HOMME  
INSTITUTO INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS  
INTER-AMERICAN INSTITUTE OF HUMAN RIGHTS



# 52

Julio - Diciembre 2010





REVISTA  
IIDH

Instituto Interamericano de Derechos Humanos  
Institut Interaméricain des Droits de l'Homme  
Instituto Interamericano de Direitos Humanos  
Inter-American Institute of Human Rights

© 2010, IIDH. INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Revista  
341.481

Revista IIDH/Instituto Interamericano de Derechos  
Humanos.-Nº1 (Enero/junio 1985)  
-San José, C. R.: El Instituto, 1985-  
v.; 23 cm.

Semestral

ISSN 1015-5074

I. Derechos humanos-Publicaciones periódicas

Las opiniones expuestas en los trabajos publicados en esta Revista son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no corresponden necesariamente con las del IIDH o las de sus donantes.

Esta revista no puede ser reproducida en todo o en parte, salvo permiso escrito de los editores.

*Coordinación editorial, corrección de estilo y diagramación: Marisol Molestina.*

*Portada y artes finales: Producción Editorial-Servicios Especiales del IIDH.*

*Impresión litográfica: Imprenta y litografía Segura Hermanos S.A.*

La Revista IIDH acogerá artículos inéditos en el campo de las ciencias jurídicas y sociales, que hagan énfasis en la temática de los derechos humanos. Los artículos deberán dirigirse a: Editores Revista IIDH; Instituto Interamericano de Derechos Humanos; A. P. 10.081-1000 San José, Costa Rica.

*Se solicita atender a las normas siguientes:*

1. Se entregará un documento en formato digital que debe ser de 45 páginas, tamaño carta, escritos en Times New Roman 12, a espacio y medio.
2. Las citas deberán seguir el siguiente formato: apellidos y nombre del autor o compilador; título de la obra (en letra cursiva); volumen, tomo; editor; lugar y fecha de publicación; número de página citada. Para artículos de revistas: apellidos y nombre del autor, título del artículo (entre comillas); nombre de la revista (en letra cursiva); volumen, tomo; editor; lugar y fecha de publicación; número de página citada.
3. La bibliografía seguirá las normas citadas y estará ordenada alfabéticamente, según los apellidos de los autores.
4. Un resumen de una página tamaño carta, acompañará a todo trabajo sometido.
5. En una hoja aparte, el autor indicará los datos que permitan su fácil localización (Nº fax, telef., dirección postal y correo electrónico). Además incluirá un breve resumen de sus datos académicos y profesionales.
6. Se aceptarán para su consideración todos los textos, pero no habrá compromiso para su devolución ni a mantener correspondencia sobre los mismos.

La Revista IIDH es publicada semestralmente. El precio anual es de US \$35,00. El precio del número suelto es de US\$ 21,00. Estos precios incluyen el costo de envío por correo regular.

Todos los pagos deben de ser hechos en cheques de bancos norteamericanos o giros postales, a nombre del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Residentes en Costa Rica pueden utilizar cheques locales en dólares. Se requiere el pago previo para cualquier envío.

Las instituciones académicas, interesadas en adquirir la Revista IIDH, mediante canje de sus propias publicaciones y aquellas personas o instituciones interesadas en suscribirse a la misma, favor dirigirse al Instituto Interamericano de Derechos Humanos, A. P. 10.081-1000 San José, Costa Rica, o al correo electrónico: [s.especiales2@iidh.ed.cr](mailto:s.especiales2@iidh.ed.cr).

# Índice

<b>Presentación</b> .....	7
<i>Roberto Cuéllar M.</i>	
<b>Mensaje de inauguración</b>	
<i>Director Ejecutivo del IIDH, Roberto Cuéllar M.</i> .....	11
<b>Conferencia magistral</b>	
<i>Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza</i> .....	17
<b>Introducción al XXVIII Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos</b>	
Aproximación a la dimensión política y pedagógica del derecho a la educación en derechos humanos.....	33
<i>Roberto Cuéllar M.</i>	
<b>Ponencias seleccionadas</b>	
La protección de los derechos humanos: haciendo efectiva la progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales.....	55
<i>Pedro Nikken</i>	
Cómo hacer que la Declaración de los Derechos Indígenas sea efectiva.....	141
<i>Rodolfo Stavenhagen</i>	
Las identidades indígenas en América Latina.....	171
<i>Rodolfo Stavenhagen</i>	
El derecho a la educación.....	191
<i>Ligia Bolívar O.</i>	
La justiciabilidad del derecho a la educación.....	213
<i>Mónica Pinto</i>	

---

Educar para la justicia social. Nuevos procesos de socialización, ciudadanía y educación en América Latina .....	231
<i>Juan Carlos Tedesco</i>	
Un espacio para ejercer y aprender derechos humanos en la escuela. Avances en el reconocimiento y práctica del gobierno estudiantil en los sistemas educativos de América Latina .....	247
<i>Ana María Rodino</i>	
El derecho a la educación: algunos casos de exclusión y discriminación .....	267
<i>Vernor Muñoz</i>	
Ideas-fuerza de la educación en derechos humanos .....	309
<i>Abraham Magendzo</i>	
Dilemas y tensiones curriculares y pedagógicas de la educación en derechos humanos .....	321
<i>Abraham Magendzo</i>	
<b>Anexo</b>	
La educación en derechos humanos en la educación formal en las Américas AG/RES. 2604 (XL-O/10) .....	331

## Presentación

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos presenta el número 52 de su Revista IIDH, correspondiente al segundo semestre de 2010. En esta edición se recopilan algunos de los mensajes y ponencias ofrecidas en el marco del *XXVIII Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos. Educación en Derechos Humanos*, llevado a cabo del 16 al 27 de agosto de 2010. Este curso se enfocó en el tema de la educación en derechos humanos (EDH), como un derecho humano consagrado en el art. 13 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador, 1988), tomando en consideración para su análisis la dimensión de la pobreza.

El trabajo de promoción y educación en derechos humanos que realiza el IIDH dirigido a los más variados sectores sociales, profesionales y políticos, encuentra su expresión paradigmática en el Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos que se lleva a cabo anualmente. Entre los alrededor de 3300 ex alumnos y ex alumnas se cuenta buena parte de los y las líderes y activistas de derechos humanos en el Continente.

Desde su creación en 1983, el Curso constituye una ocasión única para que sectores muy variados, a menudo con posiciones divergentes, se encuentren y dialoguen sobre sus concordancias y diferencias, en un plan académico basado en los principios de tolerancia y respeto. Es así como personas funcionarias de las ONG y de las instancias gubernamentales de todos los países del Continente, integrantes de distintas iglesias, docentes, investigadores, estudiantes, periodistas, policías, militares, activistas, jueces, legisladores y profesionales de variadas disciplinas reciben conferencias de reconocidos especialistas internacionales, pero también encuentran espacios para intercambiar información y opiniones, generar conocimientos, plantear proyectos o definir propósitos comunes.

Este año, el Curso tuvo un sentido íntimamente ligado a la función principal del IIDH, la educación en derechos humanos, puesto que el IIDH entiende que una moral colectiva debe enseñarse apropiadamente transmitiendo valores de justicia y libertad desde la primera edad escolar. Esto es evidente de una lectura integral del Protocolo de San Salvador, el instrumento del Sistema Interamericano especializado en materia de derechos económicos, sociales y culturales.

Desde el 2000, el IIDH ha demostrado que el derecho a la educación en derechos humanos es un derecho clave en América Latina y el Caribe, la región más desigual del mundo. Es un contexto en el que existe un gran desfase entre los avances en la democracia formal y la práctica cotidiana que se trasluce en violencia, inseguridad, pobreza y posturas autoritarias, y los niños, niñas y adolescentes son las principales víctimas. En consecuencia, la EDH es esencial para desmontar la extrema pobreza y desigualdad que existen en la región, tomando en cuenta que la misma se mueve en este entorno extraordinario, crítico y desafiante al Sistema Interamericano.

A partir del año 2000 el número de la revista correspondiente al segundo semestre de cada año recoge los materiales producto de este Curso, adquiriendo un carácter monográfico desde la estrategia centrada en el enfoque en tres grupos de derechos: participación política, acceso a la justicia y educación en derechos humanos; a su vez analizados mediante tres ejes transversales: equidad de género, diversidad étnica y participación de la sociedad civil. Más adelante se agregaría otro grupo de derechos: los económicos, sociales y culturales; así como la preocupación que atiende hoy la estrategia institucional: la situación de pobreza crítica vista desde una perspectiva de derechos.

El IIDH define la educación en derechos humanos como la posibilidad real de todas las personas –independientemente de su sexo, origen nacional o étnico y condiciones económicas, sociales y culturales– de recibir educación sistemática, amplia y de buena calidad que les permita: comprender sus derechos y sus respectivas responsabilidades; respetar y proteger los derechos humanos de otras



personas; entender la interrelación entre derechos humanos, Estado de Derecho y sistema democrático de gobierno, y ejercitar en su interacción diaria valores, actitudes y conductas consecuentes con los derechos humanos. El IIDH concibe al derecho a la EDH como un componente del derecho a la educación y como condición necesaria para el ejercicio de todos los derechos humanos y la democracia.

En este tenor surgió el Pacto Interamericano por la Educación en Derechos Humanos, el cual nació de la iniciativa de la República de El Salvador y de la República Oriental del Uruguay, facilitada por el IIDH y apoyada por la República de Costa Rica, la República de Colombia, la República Dominicana y la República Argentina, y aprobado el 8 de junio de 2010 por la Asamblea General mediante resolución AG/RES.2604 (XL-O/10). Dicho pacto tiene el objetivo de desarrollar procesos de orientación a los Estados parte y signatarios del Protocolo de San Salvador en el campo de la educación en derechos humanos, enfatizando en los puntos de conexión que conducen al fortalecimiento de su dimensión pedagógica. Este documento se ha incluido en la presente edición como anexo.

Esta edición de la Revista incluye la conferencia magistral ofrecida en el marco del XXVIII Curso Interdisciplinario por el Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, José Miguel Insulza. Al mismo sigue un artículo de introducción a la temática, preparado por quien suscribe como primera lección del Curso, y una sección que contiene algunas de las ponencias centrales que formaron parte de su bagaje académico, que aparecen en el orden en que fueron presentadas. Se incluye el texto de las ponencias de los expertos y expertas que siguen: Pedro Nikken (Venezuela), Mónica Pinto (Argentina) y Rodolfo Stavenhagen (México), integrantes de la Asamblea General del IIDH, así como Ligia Bolívar (Venezuela), Juan Carlos Tedesco (Argentina), Abraham Magendzo (Chile), Ana María Rodino (Argentina) y Vernor Muñoz (Costa Rica).

Es nuestro más sincero deseo que esta contribución del IIDH represente un aporte significativo para el impulso del derecho a la educación en derechos humanos en las estrategias pedagógicas de

---

los Estados que adquirieron el compromiso de ofrecer una educación que implante el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos, la justicia, la democracia y la paz.

*Roberto Cuéllar M.*  
*Director Ejecutivo, IIDH*

## **Ponencias seleccionadas**



# Cómo hacer que la Declaración de los Derechos Indígenas sea efectiva\*

Rodolfo Stavenhagen\*\*

Después de más de veinte años de negociaciones diplomáticas, mucho cabildeo en los pasillos del poder, luchas internas entre las organizaciones de la sociedad civil, muchos dolores de cabeza y también de corazón, la Asamblea General de las Naciones Unidas “proclamó solemnemente” la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas (la Declaración) en septiembre de 2007<sup>1</sup>. Esta resolución supone un gran paso adelante en la consolidación de la estructura internacional de derechos humanos que las Naciones Unidas han ido esforzadamente construyendo durante los últimos sesenta años. Solo durante el siglo XX se ha ido reconociendo progresivamente a los pueblos indígenas como ciudadanos de sus países respectivos y se han ido eliminando muchas de las restricciones y limitaciones que quedaban para el pleno ejercicio de sus derechos y libertades.

---

\* Capítulo del libro: Charters, Claire y Rodolfo Stavenhagen (eds.), *El desafío de la declaración. Historia y futuro de la Declaración de la ONU sobre Pueblos Indígenas*. IWGIA, Copenhague, 2010, págs. 374-394. Disponible en: <<http://www.scribd.com/do>>.

\*\* Mexicano. Master en Antropología Social por la Escuela Nacional de Antropología e Historia, México, y Doctor en Sociología por la Universidad de París. Profesor-investigador emérito en El Colegio de México. Fue en 2001-2008 Relator Especial de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas. Ha sido Subdirector General para las Ciencias Sociales de la UNESCO; presidente de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y es miembro de la Junta Directiva del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Fue profesor visitante en las universidades de Ginebra, París, Sevilla, Harvard, Stanford, Río de Janeiro y otras. Premio Martin Diskin de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (2003), entre otros reconocimientos. Es autor de numerosas publicaciones sobre derechos humanos de los pueblos indígenas, conflictos étnicos, sociedades agrarias y desarrollo social.

<sup>1</sup> Asamblea General “Resolución 61/295: Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”, Doc. ONU A/61/67, Anexo, 13 de septiembre de 2007.

Las desigualdades estructurales que llevaron históricamente a la enajenación de sus derechos y dignidad humanos están profundamente enraizadas en la sociedad contemporánea, a pesar de las recientes reformas legales en muchos países, y sus efectos siguen existiendo y determinando las vidas de los pueblos indígenas. En el preámbulo de la Declaración, la Asamblea General expresa su preocupación “por el hecho de que los pueblos indígenas hayan sufrido injusticias históricas como resultado, entre otras cosas, de la colonización y enajenación de sus tierras, territorios y recursos, impidiéndoles ejercer, en particular, su derecho al desarrollo de conformidad con sus propias necesidades e intereses”. También reconoce la urgente necesidad de respetar y promover los derechos inherentes de los pueblos indígenas derivados de sus estructuras políticas, económicas y sociales y de sus culturas, tradiciones espirituales, historias y filosofías, especialmente sus derechos sobre sus tierras, territorios y recursos. Considerando los patrones persistentes de exclusión política, marginación social, explotación económica y discriminación cultural que los pueblos indígenas sufrieron durante la época de la construcción de los Estados nacionales, es notable que, a comienzo de los años 80 del siglo XX, varios Estados adoptaran reformas legales que, por primera vez, incorporaban a los pueblos indígenas en sus estructuras constitucionales.

### **El nuevo multiculturalismo y las Naciones Unidas**

Numerosos países se reconocen ahora como multiculturales o multiétnicos; se ha decidido que las culturas y lenguas indígenas merecen respeto y protección estatal, se ha dado personería jurídica a las comunidades indígenas, en algunos casos se han reconocido sus tierras y territorios y, a veces, se ha admitido que los pueblos indígenas son titulares individuales y colectivos de derechos específicos. Al mismo tiempo, estas reformas han pormenorizado las responsabilidades y obligaciones de los Estados en relación, entre otras cosas, con la preservación de las tierras y territorios indígenas, la educación multicultural e intercultural, el respeto hacia las costumbres, la organización social y las formas de gobernanza tradicionales y se ha prestado especial atención a las necesidades sociales de las

comunidades indígenas, por ejemplo, en el campo de la prestación de servicios sanitarios. En algunos casos, los derechos específicos de los pueblos indígenas han sido consagrados en la Constitución nacional o en la legislación fundamental.

El progreso así conseguido en muchos países en el último cuarto de siglo más o menos se debe a varios factores, incluidas las luchas de los pueblos indígenas y sus organizaciones, la democratización de las políticas nacionales y la creciente relevancia de los instrumentos internacionales de derechos humanos en la construcción de sociedades más abiertas, inclusivas y justas. Los pueblos indígenas se han vuelto más visibles no solo social y culturalmente sino que también están en proceso de convertirse en actores políticos reconocidos en varios países.

A pesar de estos logros, persisten todavía grandes brechas entre la ley y la práctica. No solo hay contradicciones en las leyes mismas, lo que hace extraordinariamente compleja y difícil su aplicación, sino que además podemos detectar una brecha creciente entre el marco legal y las políticas públicas. Como consecuencia, con pocas excepciones, la nueva legislación no se aplica, de hecho, como debería. No es sorprendente que las organizaciones indígenas estén cada vez más decepcionadas y a menudo muestren su frustración en acciones directas, como las protestas callejeras, las huelgas de brazos caídos, las ocupaciones de tierras y similares.

Además, la evidencia disponible sugiere que, en términos de indicadores de desarrollo y nivel de vida (como el Índice de Desarrollo Humano de la ONU y otros parámetros parecidos), los pueblos indígenas se encuentran siempre por debajo de las medias nacionales y por detrás de otros sectores más privilegiados de la sociedad. Desde la creación del mandato sobre los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas por la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en 2001, el Relator Especial ha proporcionado a la Comisión (ahora al Consejo de Derechos Humanos) datos sobre muchos países que demuestran que este es el caso<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Véanse los informes anuales del Relator Especial al CDH, que pueden encontrarse en <<http://documents.un.org>>.

En los años 80, mientras se organizaban y adquirirían mayor militancia en sus propios países, algunas de las organizaciones indígenas pudieron enviar delegaciones a las Naciones Unidas para cabildear por su causa dentro del marco de los mecanismos de derechos humanos que iba tejiendo, poco a poco, la Comisión de Derechos Humanos. Con el apoyo de algunas organizaciones no gubernamentales internacionales y de agencias donantes, se reunían en el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas (el GTPI) con otros colegas de otros lugares del mundo y con representantes diplomáticos de los Estados miembros, y juntos comenzaron a forjar los primeros proyectos de la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas<sup>3</sup>. Los debates de la sesión anual del GTPI estaban abiertos a la participación de los indígenas, para sorpresa e incomodidad de la élite diplomática tradicional que asiste a ese tipo de reuniones.

Por primera vez, las Naciones Unidas abrían las puertas de sus salas de reuniones a los indios del continente americano, a los aborígenes de Australia, a los inuit y sami del Ártico, a los tribales del sudeste asiático, a los nativos de las islas del Pacífico, a los san, los pigmeos y los pastores nómadas de África. Las sesiones del Grupo de Trabajo, que se prolongaron durante más de veinte años, se convirtieron pronto en algo parecido a audiencias públicas que tenían una gran cobertura mediática internacional y que ayudaron a sensibilizar a la opinión pública sobre las demandas de los pueblos indígenas en todo el mundo. Al final, el Consejo de Derechos Humanos adoptó el proyecto de Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en junio de 2006<sup>4</sup> y lo transmitió para su adopción a la Asamblea General, el

---

<sup>3</sup> El Grupo de Trabajo de la ONU sobre Poblaciones Indígenas se reunió durante más de 20 años bajo las sucesivas presidencias de Asbjorn Eide (Noruega), Erica Irene Daes (Grecia) y Miguel Alfonso Martínez (Cuba). El diálogo entre los Estados y los representantes indígenas se benefició durante muchos años de la orientación del funcionario de la ONU Augusto Willemsen Díaz (Guatemala). Para una buena introducción a los pueblos indígenas y el derecho internacional, véase Anaya, James, *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*. Trotta, Madrid, 2005.

<sup>4</sup> Consejo de Derechos Humanos, “Resolución 2006/2: Grupo de Trabajo de la Comisión de Derechos Humanos encargado de elaborar un proyecto de



más alto organismo de las Naciones Unidas, que la proclamó el 13 de septiembre de 2007<sup>5</sup>.

Como todos los demás instrumentos de derechos humanos, la Declaración es el resultado de debates ideológicos, negociaciones diplomáticas, geopolítica, intereses de diversos grupos y relaciones personales. Debe examinarse en el contexto más amplio del que emergió y en conexión con las polémicas geopolíticas que han caracterizado los debates de derechos humanos de las Naciones Unidas desde sus inicios. Aunque algunos representantes indígenas implicados en el proceso de negociación a distintos niveles insistieron en un texto más fuerte, y algunos Estados no querían en absoluto una declaración, otros representantes gubernamentales habrían preferido una declaración más débil y más tradicional, en la línea de la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a las Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas de 1992. La disputa entre los maximalistas y los minimalistas continúa hasta hoy en día.

Lo que ahora tenemos es seguramente una novedad en los anales de los derechos humanos de las Naciones Unidas, debido a que los Estados que adoptaron la Declaración tuvieron en cuenta las necesidades, argumentos y deseos de un grupo de pueblos muy ruidoso, asertivo y organizado, que había estado exigiendo el reconocimiento de sus identidades y derechos durante varias generaciones tanto en el nivel nacional como en el internacional<sup>6</sup>. Más aún, la Declaración distingue claramente entre los derechos individuales que las personas indígenas comparten con otras personas de acuerdo con la Carta de Derechos de las Naciones Unidas, y los derechos específicos que disfrutan los pueblos indígenas colectivamente como resultado de sus identidades

---

declaración de acuerdo con el párrafo 5 de la Resolución 49/214 de la Asamblea General de 23 de diciembre de 1994”, 29 de junio de 2006.

<sup>5</sup> Véanse los capítulos de John Henriksen, Erica Irene Daes y Asbjorn Eide en Charters, Claire y Rodolfo Stavenhagen (eds.), *El desafío de la declaración. Historia y futuro de la Declaración de la ONU sobre Pueblos Indígenas...*

<sup>6</sup> La primera delegación de indios americanos en demanda de sus derechos intentó dirigirse a la naciente Liga de las Naciones en los años 20, pero fue rechazada. Un jefe maorí tampoco tuvo más éxito.

indígenas. Aunque los mecanismos para la protección efectiva de los derechos de los pueblos indígenas son aún pocos y débiles en el sistema de las Naciones Unidas, la Declaración ha abierto la puerta a los pueblos indígenas como nuevos ciudadanos del mundo.

### **El desafío: ¿cómo hacer que funcione la Declaración?**

Ciertamente la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas no establece de hecho ningún nuevo derecho o libertad que no existiera ya en otros instrumentos de derechos humanos de la ONU, pero clarifica cómo estos derechos deben relacionarse con las condiciones específicas de los pueblos indígenas. Dadas las circunstancias históricas bajo las que los derechos humanos indígenas han sido violados o ignorados durante tanto tiempo en tantos países, la Declaración no solo es una declaración de desagravio a los pueblos indígenas muy esperada sino que debe también ser considerada como un mapa de acción para las políticas de derechos humanos que deben emprender los gobiernos, la sociedad civil y los propios pueblos indígenas si realmente se quiere garantizar, respetar y proteger sus derechos. El desafío al que ahora nos enfrentamos es el de cómo hacer que la Declaración funcione. La adopción de la Declaración marca el fin de un ciclo de gran importancia histórica, aunque supone el inicio, al mismo tiempo, de un nuevo ciclo relativo a su aplicación.

Si la larga lucha de los pueblos indígenas por sus derechos ayuda a explicar los antecedentes de la Declaración, la siguiente etapa se verá determinada por cómo se relaciona con otra legislación internacional sobre derechos humanos y, lo que es más importante, en qué modo se aplicará en el nivel nacional. Una primera preocupación es el hecho de que los gobiernos no consideran la Declaración como legalmente vinculante porque no es un convenio internacional que requiera ratificación. Muchos indígenas y activistas de derechos humanos se preguntan para qué sirve una Declaración si no es legalmente vinculante y, por tanto, no producirá resultados jurídicos duros. De manera similar, los funcionarios del Estado pueden considerar que el apoyo a la Declaración es ciertamente un gesto de buena voluntad, pero que no conlleva ninguna obligación real para su gobierno, menos

incluso para aquellos Estados que no se molestaron en apoyarla o que de hecho votaron contra ella en la Asamblea General (Australia, Canadá, Nueva Zelanda, Estados Unidos). En el mejor de los casos, la Declaración se considera “derecho blando”, que puede ignorarse a voluntad ya que no incluye mecanismos de cumplimiento.

Este debate ha abierto un nuevo espacio para la enérgica actuación de quienes creen que la Declaración representa un importante paso hacia adelante en la promoción y protección de los derechos humanos. Por un lado, existe la oportunidad, incluso la necesidad, de comenzar a trabajar en un futuro convenio sobre los derechos de los pueblos indígenas. Esta ha sido la estrategia en las Naciones Unidas con anterioridad: a la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) siguieron los dos pactos internacionales de derechos humanos veinte años después (1966) y estos sólo entraron en vigor en 1976<sup>7</sup>. Algo muy similar ha sucedido con otras declaraciones y pactos (mujeres, niños, discriminación racial), aunque el periodo de espera en estos casos fue más breve. Aunque varias organizaciones indígenas y de derechos humanos apoyan esta ruta, otros son más escépticos y piensan que, dada la polémica naturaleza de los derechos indígenas, es poco probable que se produzca una convención de la ONU sobre el tema, ni a corto ni a largo plazo. Señalan también el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales (Convenio 169 de la OIT<sup>8</sup>), que hasta ahora solo ha sido ratificado por 20 Estados. Por ello están buscando otras estrategias más efectivas.

El más fuerte argumento a favor de la Declaración es que fue adoptada por una aplastante mayoría de 143 Estados, de todas las regiones del mundo, y que como instrumento universal de derechos humanos, obliga moral y políticamente a todos los Estados miembros

---

<sup>7</sup> Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, 16 de diciembre de 1966, 999 UNTS 171, 26 de marzo de 1976 y Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 16 de diciembre de 1966, 999 UNTS 3, entrada en vigor el 3 de enero de 1976.

<sup>8</sup> Organización Internacional del Trabajo (OIT), Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, 1989 (número 169), adoptado el 27 de junio de 1989 por la Conferencia General de la OIT en su 76o. periodo de sesiones, entrada en vigor el 5 de septiembre de 1991.

de la ONU a la plena aplicación de su contenido. Igual que la Declaración Universal de los Derechos Humanos se ha convertido en derecho internacional consuetudinario, también la Declaración de Derechos Indígenas puede convertirse en derecho consuetudinario con el tiempo, si –como parece posible y probable– la jurisprudencia y la práctica nacional, regional e internacional pueden empujarse en la dirección adecuada. Como sucede con un buen vino, aunque solo si se dan las condiciones ambientales favorables, el paso del tiempo puede mejorar la Declaración.

Uno de los párrafos del preámbulo de la Declaración reconoce que “la situación de los pueblos indígenas varía según las regiones y los países y que se debe tener en cuenta la significación de las particularidades nacionales y regionales y de las diversas tradiciones históricas y culturales”. Aunque algunos observadores pueden aducir que la intención de este párrafo es disminuir la universalidad de los derechos establecidos en la Declaración, una interpretación más constructiva nos llevaría a la conclusión de que es precisamente en los niveles nacionales y regionales donde los derechos de la Declaración deben aplicarse. Y esto requiere interpretar cada derecho dentro de un contexto particular que puede ser nacional o regional. Por ejemplo, el derecho político al voto se ejercerá, en una forma, a través de las urnas, cuando los partidos políticos inscritos compiten en elecciones y, de otra forma, cuando una asamblea de una aldea nombra a sus representantes por consenso. Ambos son procedimientos igualmente válidos siempre que se respete la voluntad libremente expresada por los implicados. El modo de aplicar el derecho político al voto en diferentes contextos exige una gestión institucional cuidadosa en cada situación y la evaluación de las alternativas disponibles. De ahí el art. 18 de Declaración: “Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones”.

Otro ejemplo, en el área de los derechos económicos, sociales y culturales, puede referirse a los artículos 23 y 32, que señalan que los

pueblos indígenas tienen el derecho a determinar y desarrollar sus prioridades y estrategias para ejercer su derecho al desarrollo y para desarrollar y utilizar sus tierras o territorios y otros recursos. Este importante derecho no puede ser simplemente aplicado de manera mecánica en cualquier circunstancia. Se refiere, de hecho, a dos derechos encadenados, el derecho al desarrollo tal como se define en otros instrumentos de la ONU y el derecho de los pueblos indígenas a “determinar y desarrollar prioridades y estrategias” para ejercer mejor ese derecho, especialmente en relación con sus tierras, territorios y recursos. En este caso será necesario utilizar diferentes instrumentos de las ciencias sociales para encontrar las respuestas adecuadas a una miríada de problemas que supone el establecimiento de prioridades, la construcción y aplicación de estrategias, la conceptualización de desarrollo, la elección de objetivos, la medida y evaluación de procesos y resultados, por no hablar de la definición de tierras, territorios y recursos.

El enfoque sobre estos complejos asuntos variará según la región y el país. Los Estados deben consultar y cooperar de buena fe con los pueblos indígenas implicados –art. 32 – a través de sus propias instituciones representativas con el fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado antes de la aprobación de cualquier proyecto que afecte sus tierras o territorios y otros recursos. Asumiendo que todas las autoridades gubernamentales en cualquier lugar tienen la misma buena fe, estas cuestiones se vuelven enormemente complicadas en la práctica. Recibí muchas quejas, en mi desempeño como Relator Especial, en relación con supuestas consultas llevadas a cabo por funcionarios cuya buena fe se ponía en duda. En otros casos, los miembros de una comunidad indígena dada pueden estar divididos sobre el tema que se les plantea, y el ejercicio del derecho al que se refiere el artículo 32 acaba siendo una parte de una negociación política más amplia o quizá termina en punto muerto.

En este caso, como en otros temas, los derechos de la Declaración pueden considerarse un marco de referencia, un punto de partida que lleve tal vez, entre otras cosas, a nuevas leyes, a un tipo de práctica jurídica diferente, a la construcción institucional y también, siempre

que sea necesario, a una cultura política diferente (de autoritaria a democrática, de tecnocrática a participativa). Cada uno de los artículos de la Declaración debe ser analizado no solo en términos de sus orígenes y procedencia o solamente en términos de su encaje en la estructura general del edificio de derechos de la ONU, sino especialmente en relación con sus posibilidades como cimiento sobre el que pueda construirse una nueva relación entre los pueblos indígenas y los Estados. Además de metodología y capacidad, se requiere imaginación y voluntad. La Declaración debe ser blandida por los pueblos indígenas y sus defensores en el gobierno y la sociedad civil como un instrumento para perseguir y lograr sus derechos.

La Declaración proporciona una oportunidad para vincular los niveles global y local en un proceso de glocalización. Al comienzo de este ciclo histórico, muchos de los que llegaron a las Naciones Unidas para contribuir a los debates alrededor del proyecto de Declaración seguían la norma de “pensar localmente y actuar globalmente”. Actualmente se puede dar la vuelta a esta norma para pensar globalmente (la Declaración) y actuar localmente (el proceso de aplicación). De hecho, parece que el principal obstáculo para el pleno funcionamiento de los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas (declaraciones, tratados, órganos de los tratados, resoluciones, etc.) es su falta de aplicación efectiva y la falta de mecanismos que obliguen a su cumplimiento.

Cuando las declaraciones de derechos humanos van seguidas por una convención, sus posibilidades de ser aplicadas de forma efectiva pueden aumentar un poco, pero, básicamente, la cuestión tiene que ver con procesos políticos en el nivel nacional y local. En estos momentos, la Declaración tiene suficiente peso para que los intentos serios de obligar a su aplicación en el nivel nacional puedan producir resultados a corto plazo, pero esto variará mucho, seguramente, según los casos. A los dos meses de su adopción en la ONU, el Congreso Nacional de Bolivia ha votado la incorporación de la Declaración en la legislación nacional, pero el Gobierno reconoce que, para hacerla efectiva, se necesitará legislación secundaria complementaria. La Corte Suprema de Belice ha citado la Declaración en apoyo

de su sentencia a favor de una comunidad indígena implicada en una demanda de tierras<sup>9</sup>. En junio de 2008, el parlamento japonés votó unánimemente a favor del reconocimiento de los ainu como pueblo indígena y pidió al gobierno que tomara como referencia la Declaración y que diera pasos sustantivos para apoyar las políticas ainu<sup>10</sup>. El 8 de abril de 2008, la Casa de los Comunes de Canadá adoptó una moción señalando que el Gobierno (que había votado contra la Declaración) debía apoyar la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas según había sido adoptada por la Asamblea General e instruía al Parlamento y al Gobierno de Canadá para la aplicación plena de las normas contenidas en ella. Pero el impacto potencial de la Declaración también está siendo reconocido por aquellos cuyos intereses pueden verse afectados por su aplicación. Un prominente y poderoso miembro del Congreso brasileño propuso que el Gobierno retirase su firma de la Declaración porque era contrario al interés nacional de Brasil el haber votado a favor de su adopción en la Asamblea General. Se sigue dando la batalla alrededor de la Declaración, como se ha hecho durante tanto tiempo. Lo peor que podría sucederle ahora a la Declaración, en mi opinión, es que fuera ignorada incluso por los gobiernos que la han firmado. Y esto solo puede evitarse con las estrategias adecuadas para su aplicación en los niveles nacionales y locales, y con el apoyo a la misma en el nivel internacional.

Dentro del propio sistema de la ONU se ha presentado otra oportunidad para la aplicación de la Declaración. El preámbulo señala con claridad que esta Declaración es un importante paso adelante en el reconocimiento, promoción y protección de los derechos y libertades de los pueblos indígenas y en el desarrollo de las actividades relevantes del sistema de las Naciones Unidas en este campo, y que la ONU tiene un papel importante y sostenido que jugar en la promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas. La primera responsabilidad recae sobre la estructura de derechos humanos,

---

<sup>9</sup> *Cal y otros vs. el Fiscal General de Belice y otros*, demandas Nos. 171 y 172 de 2007, Conteh CJ (Corte Suprema de Belice).

<sup>10</sup> The Japan Times Online, 7 de junio de 2008.

el Consejo de Derechos Humanos, los órganos de los tratados, las comisiones, subcomisiones y grupos de expertos, el ECOSOC, la Tercera Comisión de la Asamblea General, que no deberían retirarse y pensar que ya han hecho su trabajo. El Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Indígenas recibió la instrucción del Consejo de Derechos Humanos de promover la Declaración, lo que significa que el mandato tiene que trabajar con los gobiernos y otros actores relevantes sobre las mejores estrategias para promover la aplicación de la Declaración<sup>11</sup>. En su Resolución 6/36 de diciembre de 2007, el Consejo decidió establecer un mecanismo subsidiario de expertos que proporcione al Consejo asesoría temática especializada sobre los derechos de los pueblos indígenas, de la manera y forma solicitadas por el Consejo. Es de esperar que este nuevo mecanismo construya sobre el trabajo del antiguo GTPI y desarrolle modos y medios para promover y aplicar la Declaración.

La responsabilidad siguiente recae en la estructura de la Secretaría, en la que los diferentes departamentos y unidades, especialmente dentro de las cuestiones económicas, sociales y culturales, pueden generar numerosas actividades relativas a los principios establecidos en la Declaración. De hecho, la Declaración exige que “las Naciones Unidas, sus órganos, incluido el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas (FPCI), y los organismos especializados, en particular a nivel local, así como los Estados, promoverán el respeto y la plena aplicación de las disposiciones de la presente Declaración y velarán por la eficacia de la presente Declaración”. Esta es una tarea de gran envergadura que exige el compromiso pleno de la Secretaría a todos los niveles, incluido el campo de la cooperación técnica, en el que los equipos en los países del PNUD tienen una especial responsabilidad. En el nivel

---

<sup>11</sup> Ante la insistencia de algunas delegaciones gubernamentales, la Resolución añadió la frase “cuando proceda”. Aunque algunos podían pensar que sus países quedaban así exentos de la aplicación de la Declaración, el Relator Especial pensó que “cuando proceda” significa dondequiera que los pueblos indígenas se enfrentan a problemas de derechos humanos, lo que ciertamente incluiría a los Estados que votaron contra la Declaración. El delegado de los EE.UU. en la Asamblea General en octubre de 2007, sostuvo la dudosa postura de su gobierno de que el Relator Especial no estaba autorizado a promover la Declaración en los países que habían votado contra ella.



de los equipos-país, las organizaciones nacionales e internacionales de la sociedad civil han demostrado ser extremadamente útiles para apoyar una agenda sólida de derechos humanos para los pueblos indígenas. La Declaración puede ahora servir como un punto de referencia para mejorar la coordinación entre las numerosas agencias de la ONU y ONG, y para promover el apoyo de las agencias donantes internacionales cuando sea necesario.

La Asamblea General ha hecho un importante llamado a las agencias especializadas de la ONU, muchas de las cuales, a lo largo de los años, han desarrollado sus propios programas en apoyo de los derechos de los pueblos indígenas (con especial énfasis en las mujeres e infancia indígenas). Pero mucho más se puede y se debe hacer, especialmente ahora con la Declaración como máxima autoridad legislativa, para empujar a las agencias especializadas a hacer más en la promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas. En los últimos años, la ONU ha adoptado un enfoque de derechos humanos sobre el desarrollo, reconociendo que no puede haber un desarrollo real si se excluyen los derechos humanos de las poblaciones meta. Este es ciertamente el caso de los pueblos indígenas, que a menudo son objeto de programas específicos en los que las distintas agencias especializadas de la ONU pueden tener un papel importante.

### **¿Cómo deberían aplicarse los derechos?**

La Declaración de la ONU está vinculada, por un lado, a la emergencia de movimientos sociales y políticos indígenas en todo el mundo en la segunda mitad del siglo XX y, por otro, al debate cada vez más amplio en la comunidad internacional en relación con los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Aunque se ha escrito mucho sobre estos temas, quedan muchas cuestiones sin resolver a las que responde la nueva Declaración.

En la bibliografía sobre los derechos de los pueblos indígenas podemos identificar varias perspectivas que estaban claramente presentes en el proceso que llevó a la adopción de la Declaración y que se han convertido en cuestiones importantes de preocupación en varios países. La primera perspectiva se enraíza en la tradición clásica

de los derechos humanos universales individuales. El preámbulo de la Declaración afirma que “las personas indígenas tienen derecho sin discriminación a todos los derechos humanos reconocidos en el derecho internacional”. Sobre esta base, mucha gente y muchos gobiernos han preguntado por qué era necesaria una declaración específica sobre los pueblos indígenas si, de hecho, tienen los mismos derechos que los demás<sup>12</sup>.

Una respuesta a esa pregunta es la amplia evidencia que muestra que los derechos humanos universales de los pueblos indígenas no se respetan plena o realmente en muchas circunstancias. Pasé siete años (de 2001 a 2008) documentando las violaciones de derechos humanos de los pueblos indígenas en distintos lugares del mundo para el Consejo de Derechos Humanos de la ONU. Mientras que sus reivindicaciones son generalmente reconocidas, la extendida idea de que se pueden resolver simplemente mejorando los mecanismos existentes de aplicación, es menos que satisfactoria. Se espera que los Estados desplieguen mayores esfuerzos para cumplir con todos los derechos humanos, mientras que la sociedad civil y otros mecanismos internacionales de protección (como los comités de derechos humanos y otros órganos de supervisión) deben hacerse más eficaces para que los Estados deban rendir cuentas al respecto.

Pero el hecho es que los indígenas continúan sufriendo un grave déficit de derechos humanos. No disfrutan, en la práctica, de todos sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, en la misma medida que otros miembros de la sociedad. He proporcionado pruebas de esto al Consejo de Derechos Humanos en mis once informes de visitas a países<sup>13</sup>. Así que el diferente grado de cumplimiento con el discurso de los derechos humanos señala, desde el principio, una situación de desigualdad entre los pueblos indígenas y no indígenas que resulta de un patrón de acceso diferente y desigual a estos derechos. Si bien la ineficacia de los mecanismos de aplicación de los derechos

---

<sup>12</sup> Hemos oído los mismos argumentos en relación con los derechos de las mujeres y, sin embargo, no solo hubo una declaración de la ONU sino también un convenio internacional sobre los derechos de las mujeres, que llevó décadas conseguir.

<sup>13</sup> *Supra* nota 2.

humanos es, sin duda, un factor que explica esta situación, otros factores son la inadecuación de las políticas de derechos humanos, los obstáculos con los que se encuentran los pueblos indígenas cuando quieren ejercer sus derechos y las diversas formas de discriminación que siguen sufriendo en todo el mundo.

En muchos países, las autoridades públicas son bien conscientes de estos problemas, aunque tienden a negar ciertos aspectos. Y, sin embargo, incluso cuando existe esa conciencia, las acciones de reparación no existen, son insuficientes o llegan demasiado tarde. Una respuesta general a toda esta situación es la creencia de que “mejorar los mecanismos de protección de los derechos humanos” hará el milagro. Pero, de hecho, el impulso para mejorar los mecanismos de protección de los derechos humanos puede implicar toda suerte de acciones diferentes y es más fácil decirlo que hacerlo. Pueden encontrarse muchos obstáculos en el intento de mejorar los mecanismos de protección de los derechos humanos, como la inercia de los sistemas burocráticos, particularmente el judicial, en los que la atención a las necesidades específicas de los pueblos indígenas no tiene normalmente la prioridad más alta.

Una institución extrajudicial que, al menos en algunos países, ha sido cada vez más requerida para que se ocupase de los derechos indígenas es la defensoría pública de protección de los derechos humanos u *ombudsman*. Con frecuencia, las instituciones nacionales de derechos humanos tienen poco personal y carecen de las necesarias capacidades para proporcionar protección a los indígenas: por regla general sus prioridades son otras. Pero aún más grave es la extendida práctica de la corrupción en las sociedades pobres con grandes desigualdades. Los pueblos indígenas son a menudo las víctimas de la corrupción y a veces se convierten también en socios de la misma. A menos que desentrañemos la maquinaria necesaria para la mejora de los mecanismos de derechos humanos, esto seguirá siendo un mensaje vacío. Esa maquinaria tiene que ver con las estructuras institucionales, los sistemas legales y las relaciones de poder existentes, que a su vez se relacionan con el sistema social en su conjunto, en el que los pueblos indígenas son, para empezar, las víctimas históricas de las violaciones

de derechos. Mejorar el acceso a los tribunales, establecer una oficina de defensoría que preste especial atención a los pueblos indígenas, crear agencias especiales de supervisión, adoptar medidas de regulación y nueva legislación pueden ser todas medidas encaminadas en la dirección correcta pero, a menos que se trate directamente de los temas centrales, el progreso será, en el mejor de los casos, lento.

Si los mecanismos clásicos de protección de los derechos humanos (acceso igual a los tribunales, justicia imparcial, defensoría eficiente) no han funcionado o, al menos, no funcionaron bien para los pueblos indígenas, entonces debemos buscar otras causas para la desigualdad que no son formalmente institucionales sino que están más profundamente enraizadas en la historia y las estructuras sociales de la sociedad nacional. La causa subyacente en este caso es el racismo étnico y la discriminación contra los pueblos indígenas, que son fenómenos multidimensionales que hay que enfrentar a distintos niveles. Afectan no solo a las expresiones subjetivas de prejuicio sino también a la discriminación institucional, como cuando las agencias de servicios sociales se diseñan de tal manera que prestan servicios a ciertos sectores de la población y excluyen, total o parcialmente, a las comunidades indígenas o les prestan servicios de menor calidad. Estas desigualdades han sido ampliamente documentadas en mis informes de visitas a los países que demuestran, basándose en gran parte en los indicadores y estadísticas nacionales, que los pueblos indígenas son víctimas de la discriminación en la distribución de bienes socialmente valorados, servicios sociales generales necesarios para mantener o mejorar los niveles adecuados de vida en salud, educación, vivienda, ocio, medio ambiente, beneficios, empleo, ingresos, etc. Los estudios del Banco Mundial muestran que la discriminación institucional contra los pueblos indígenas en algunos países de América Latina no ha cambiado mucho en los últimos diez años<sup>14</sup>.

La importancia de información cuantitativa adecuada y de indicadores fiables no puede minimizarse, porque son necesarios para

---

<sup>14</sup> Gillette, Hall, y Harry Anthony Patrinos (eds.), *Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina 1994-2004*. Mayol Ediciones, Banco Mundial, 2006.

formular las políticas públicas apropiadas y llegar a las poblaciones más necesitadas. Es sorprendente que en la mayoría de los países no exista información disponible sobre los pueblos indígenas. Suelen estar agrupados en una categoría general de “los pobres” o las “comunidades aisladas” o “el sector rural” o el menor “percentil” de una escala de ingresos, una práctica que tiende a ignorar las especificidades culturales de los pueblos indígenas y simplemente los sitúa en relación con las medias nacionales o regionales, las medianas o los mínimos. Es increíble qué poca información poseen los funcionarios públicos en muchos países sobre la verdadera situación y condiciones de los pueblos indígenas. Una falta de conciencia que fácilmente tiende a inyectar un fuerte desvío anti indígena, muy a menudo por ignorancia, en el diseño, ejecución y evaluación de programas sociales de todos los tipos (salud, nutrición, educación, vivienda, prestaciones y otros). No es de extrañar que las organizaciones indígenas insistan en que se produzca esa información, que se utilice y que esté públicamente disponible para las agencias especializadas, una demanda que han hecho el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de la ONU y el Relator Especial. Algunas de estas agencias de la ONU han comenzado ahora a trabajar en estos temas. En vista de la importancia de los problemas, es difícil explicar por qué algunos gobiernos todavía argumentan que generar esa información desagregada por etnia es un “acto de racismo” que ellos, como liberales bienintencionados que son, quisieran evitar. Creo que es justo lo opuesto: no hacerlo perpetúa el racismo institucional.

La discriminación interpersonal puede atacarse a través de medidas legales, como la ilegalización de las organizaciones que hacen apología del odio y el racismo, y con campañas de comunicación a favor de la tolerancia, el respeto por las diferencias culturales y físicas y otras acciones. Pero la discriminación institucional exige un gran cambio de las instituciones públicas en términos de objetivos, prioridades, presupuestos, administración, capacitación, evaluación, información, coordinación, y, por tanto, constituye un gran desafío para las políticas públicas y para las estructuras del poder político de las que los pueblos indígenas suelen estar excluidos.

Como consecuencia, los pueblos indígenas tienen que enfrentarse a muchos obstáculos, como individuos y como colectivos, antes de poder alcanzar el mismo disfrute de todos los derechos humanos individuales universales. Esta es la razón por la que el enfoque clásico y liberal de los derechos humanos ha sido, hasta el momento, menos que satisfactorio para ellos. Esto no significa, sin embargo, que no debe continuarse con los esfuerzos para mejorar los mecanismos de protección de los derechos humanos para los miembros individuales de las comunidades indígenas. Por el contrario, es una tarea que se ha dejado abandonada durante mucho tiempo y que debe promoverse y consolidarse, de acuerdo con el artículo 2 de la Declaración que señala: “Los pueblos y las personas indígenas son libres e iguales a todos los demás pueblos y personas y tienen derecho a no ser objeto de ninguna discriminación en el ejercicio de sus derechos, en particular la fundada en su origen o identidad indígenas.” Permítaseme añadir que incluso si los indígenas, como individuos, alcanzan el pleno disfrute de todos los derechos humanos individuales universales garantizados en los instrumentos internacionales de derechos humanos y en la legislación nacional de muchos países, algunas cuestiones básicas de derechos humanos por las que los pueblos indígenas han estado luchando durante tantas décadas no quedarán necesariamente resueltas.

Las ideas comunes sobre la efectividad de los instrumentos internacionales de derechos humanos mantienen que los convenios de derechos humanos deben incluir los mecanismos de protección que permitan a las víctimas de violaciones de los derechos humanos tener una reparación legal. En contraste, las declaraciones tienen el defecto de que no incluyen tales mecanismos y, por lo tanto, los Estados no están obligados a proporcionar reparaciones legales. En lo que se refiere a los derechos de los pueblos indígenas, puede argumentarse que la prevención de las violaciones de derechos humanos debería ser una cuestión de política pública, tanto como de reparaciones legales existentes. Y, en este sentido, la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas señala las obligaciones de proteger estos derechos que competen a los Estados. Esta es la razón por la cual, en este momento, las estrategias para la promoción y consolidación de las políticas públicas apropiadas pueden ser tan efectivas como el recurso a las reparaciones por vía judicial.

## Derechos individuales y colectivos

Si bien es cierto que la Declaración reafirma que las personas indígenas tienen derecho sin discriminación a todos los derechos humanos reconocidos en el derecho internacional, los pueblos indígenas poseen también derechos colectivos que son indispensables para su existencia, bienestar y desarrollo integral como pueblos. La principal diferencia con otros instrumentos de derechos humanos es que en este los titulares de derechos no son sólo los miembros individuales de las comunidades indígenas sino la unidad colectiva, el grupo, los pueblos indígenas como sociedades, culturas y comunidades vivas.

Muchos Estados se han negado durante mucho tiempo a considerar a los pueblos indígenas como titulares colectivos de derechos humanos y esta es una de las razones por la que llevó tanto tiempo que se aceptara la Declaración. En la actualidad, se va convirtiendo progresivamente en una interpretación estándar la idea de que hay ciertos derechos humanos individuales que solo pueden disfrutarse “en comunidad con otros”, lo que significa que a los efectos de los derechos humanos, el grupo afectado se convierte en titular de derechos como tal. Consideremos, por ejemplo, los derechos lingüísticos. Estos se refieren no solo al derecho del individuo de hablar la lengua de su elección en su hogar sino al derecho de una comunidad lingüística a utilizar su lengua en la comunicación pública a todos los niveles, incluida la educación, los medios, el ámbito judicial y el gobierno. El uso de la lengua no es solo un medio de comunicación sino un modo de vivir la propia cultura. La no discriminación no es solo una libertad negativa (“tener derecho a no ser discriminado”) sino que exige un ambiente público e institucional favorable en el que ser diferente no sea un estigma sino un derecho y un valor.

La cuestión de los derechos humanos colectivos versus los individuales es una vieja preocupación en la ONU que se volvió especialmente polémica en relación con el artículo 1 de los dos pactos internacionales de derechos humanos, que reconocen el derecho de todos los pueblos a la libre determinación<sup>15</sup>. Un estudio reciente de

---

<sup>15</sup> *Supra* nota 7.

los derechos humanos en la ONU observa que esta “fue una de las cuestiones de derechos humanos más controvertidas y casi torpedeó el pacto... El debate sobre la libre determinación afectó a la naturaleza y composición de las propias Naciones Unidas y golpeó en el corazón del sistema internacional”<sup>16</sup>. Esto volvió a suceder en relación con el derecho de libre determinación de los pueblos indígenas según se afirma en el artículo 3 de la Declaración, un debate enconado que ya se podía predecir durante la elaboración del Convenio 169 de la OIT<sup>17</sup>.

### **¿Cómo puede aplicarse el derecho de libre determinación?**

En la teoría y en la práctica de las Naciones Unidas, el derecho de los pueblos a la libre determinación se ha limitado estrictamente al proceso de descolonización, y ha sido invocado, más recientemente, en varios ejemplos de secesión. La Declaración de 1960 de la Asamblea General sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales rechaza “[t]odo intento encaminado a quebrantar total o parcialmente la unidad nacional y la integridad territorial de un país”<sup>18</sup>, y el artículo 46 de la Declaración deja claro que “nada de lo señalado en la presente la Declaración... se entenderá en el sentido de que autoriza o fomenta acción alguna encaminada a quebrantar o menoscabar, total o parcialmente, la integridad territorial o la unidad política de Estados soberanos e independientes”<sup>19</sup>. El Convenio 169 de la OIT incluye una aclaración de que la utilización del término pueblos indígenas no tiene implicaciones en el derecho internacional<sup>20</sup>. Como resultado de años de negociaciones, y a pesar de la oposición de algunos Estados, la Declaración reconoce formalmente que los pueblos

---

<sup>16</sup> Normand, Roger, y Sarah Zaidi, *Human rights at the UN. The political history of universal justice*. Indiana University Press, Bloomington, 2008, págs. 212-213.

<sup>17</sup> Véase el capítulo de James Anaya en Charters, Claire y Rodolfo Stavenhagen (eds.), *El desafío de la declaración. Historia y futuro de la Declaración de la ONU sobre Pueblos Indígenas...*

<sup>18</sup> Asamblea General, “Resolución 1514. Declaración sobre la Concesión de la Independencia a Países y Pueblos Coloniales”, 14 de diciembre de 1960.

<sup>19</sup> *Supra* nota 1.

<sup>20</sup> *Supra* nota 8.



indígenas tienen el derecho a la libre determinación, un derecho que la ONU no ha querido reconocer en el caso de minorías étnicas o nacionales<sup>21</sup>.

El desafío actual es renovar la utilidad del derecho de un pueblo a la libre determinación en la era del multiculturalismo democrático, cuando los pueblos indígenas exigen ese derecho para ellos. Los pueblos indígenas y los Estados deben trabajar ahora conjuntamente en la interpretación y aplicación de las diversas facetas del derecho de libre determinación en los contextos específicos de sus países. ¿Cómo puede este derecho, y otros derechos colectivos de la Declaración, definirse en términos legales, cómo serán interpretados y por quién? ¿Cómo van a aplicarse y cómo van a protegerse? Y, más importante incluso, ¿cómo se va a definir al titular de este derecho (un pueblo)? La ONU nunca ha definido “pueblo”, aunque en términos generales hay acuerdo en que el derecho de libre determinación es principalmente un derecho territorial y, en menor grado, un derecho político. Sobre esta polémica cuestión los pueblos indígenas han desafiado a los Estados y más de un representante estatal en la ONU ha desafiado a los pueblos indígenas. Yo me he encontrado con numerosos funcionarios públicos en muchos países en todo el mundo que todavía niegan a los pueblos indígenas el derecho de libre determinación, temiendo que el ejercicio de este derecho pueda conducir a movimientos separatistas o secesionistas que, presumiblemente, tendrían graves consecuencias para la unidad nacional, la soberanía territorial y la gobernanza democrática.

Muchos observadores de esta problemática parecen estar de acuerdo en que, en el contexto de la Declaración de la ONU, el derecho de libre determinación debería interpretarse como un derecho interno, es decir, dentro del marco de un Estado independiente establecido, especialmente cuando este Estado es democrático y respeta los derechos humanos. La Declaración de la ONU vincula el derecho de libre determinación (art. 3) con el ejercicio de la autonomía o el

---

<sup>21</sup> Asamblea General, “Resolución 47/135: La Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales, Étnicas, Religiosas y Lingüísticas”, 1992. No reconoce ningún derecho colectivo a las minorías.

autogobierno en cuestiones relativas a asuntos internos y locales (art. 4). La interpretación externa de la libre determinación sería aplicable en el caso de secesión o separación territorial de un Estado existente, y se ha dicho muy a menudo que esto no es lo que los pueblos indígenas han estado demandando en relación con su petición de libre determinación aunque, por supuesto, la libre determinación externa no puede excluirse como una posibilidad lógica.

Ahora debe prestarse especialmente atención a las distintas formas y problemas del ejercicio de la libre determinación interna. Dada la variedad de situaciones legales, territoriales, sociales y políticas de los pueblos indígenas en todo el mundo, el ejercicio del derecho de libre determinación (interna) (autonomía, autogobierno) tendrá que tener en cuenta estas diferencias. En los países en los que las identidades indígenas han estado íntimamente vinculadas a territorios reconocidos (como puede ser el caso en el área circumpolar, la cuenca amazónica o las tierras altas andinas), el derecho de libre determinación tenderá a presentar ciertas características peculiares a estos medios. Otro enfoque puede adoptarse en aquellos países que tienen una historia de tratados, o en los que se establecieron territorios legales, como reservas, para los pueblos indígenas, lo que sería el caso en Canadá y los Estados Unidos. Otras perspectivas pueden ser necesarias en aquellos países (como en América Latina) que tienen una larga historia de mezcla social y cultural en las áreas rurales y urbanas entre los pueblos indígenas y las poblaciones mestizas. ¿Cuáles serán el ámbito y niveles de los acuerdos de autonomía? ¿Cómo se harán legal y políticamente viables? Hay muchos ejemplos exitosos en todo el mundo, pero también algunos fracasos.

En contraste con un acto de libre determinación durante el proceso de descolonización, que sugiere habitualmente que ha tenido lugar un referéndum en un momento dado, por ejemplo en el caso de Timor Oriental o en Namibia, el derecho de libre determinación de los pueblos indígenas puede considerarse como un proceso en progreso continuo que debe ser ejercido diariamente y que implica una miríada de cuestiones de derechos humanos, la mayoría de las cuales están incluidos en la Declaración. Así, el artículo 3 no se refiere a un derecho

que es diferente de los demás derechos de la Declaración sino más bien a un principio comprensivo general, a la luz del cual debe evaluarse el ejercicio de todos los otros derechos. Veamos un ejemplo: la lucha de una comunidad indígena para preservar su territorio comunitario de la destrucción que causaría un proyecto de desarrollo hidroeléctrico que tiene apoyo del gobierno y financiación internacional. El proyecto puede afectar a muchos derechos colectivos e individuales específicos de los miembros de esa comunidad y, en cada caso, pueden existir reparaciones específicas. Pero la cuestión fundamental es mayor que la suma de derechos particulares que posiblemente van a violarse. Aquí, la cuestión fundamental es el derecho colectivo y permanente de la comunidad a la libre determinación, que engloba todos los otros derechos. Dado que los derechos no son nunca absolutos, deben encontrarse políticas adecuadas de derechos humanos para preservar el derecho de libre determinación de la comunidad y tener en cuenta las implicaciones más amplias del proceso de desarrollo nacional, incluidos los derechos de terceras partes, dentro de un marco de derechos humanos. Este es uno de los muchos desafíos que la Declaración nos plantea.

### **La necesidad de políticas específicas de derechos humanos**

Es probable que, en los próximos años, el centro de la atención de muchas organizaciones de los pueblos indígenas se trasladará desde el ámbito internacional hacia las preocupaciones más locales. Mientras que en la ONU y en todas partes (en los sistemas regionales africanos y americanos, por ejemplo) la diplomacia indígena continuará sin duda con creciente eficacia, en el nivel nacional habrá que concentrar la atención en la actividad legislativa y política, en la formulación de políticas sociales y económicas, en los litigios en los tribunales y en las diversas actividades de la organización local. Una nueva generación de representantes y líderes indígenas tendrá que comenzar a trabajar con la Declaración en el nivel nacional, encontrando maneras de introducirla en los tribunales, en los órganos legislativos, en los partidos políticos, en los centros académicos y en los medios de comunicación. Muchos

de los activistas indígenas que trabajaron para conseguir la Declaración en las Naciones Unidas han tenido también experiencia práctica en sus propios países. Hacer que la Declaración funcione en el nivel nacional dará sin duda nueva energía al movimiento indígena en todos los lugares. Las redes internacionales y la cooperación transnacional que las organizaciones indígenas establecieron durante el proceso que llevó a la adopción de la Declaración continuará seguramente a través de las separaciones burocráticas de las Naciones Unidas, quizá más dirigida hacia las áreas de desarrollo y resolución de conflictos. La puesta en práctica del derecho colectivo a la libre determinación en el nivel local será también una nueva experiencia para todas las partes implicadas.

Los gobiernos tendrán ahora que continuar a partir de donde los diplomáticos dejaron la tarea. ¿Cómo aplicarán los Estados sus obligaciones derivadas de la Declaración? Muchas ramas técnicas y operativas del gobierno tendrán que ajustar sus actividades a los objetivos de la Declaración y rendir cuentas a los pueblos indígenas y al sistema de la ONU. No en menor grado, las instituciones académicas de investigación, los departamentos y programas de Ciencias Sociales y Derecho, tienen ahora el desafío de incorporar la Declaración en sus planes y actividades.

Una gran victoria para los pueblos indígenas son los artículos de la Declaración de la ONU referidos a los derechos sobre las tierras, territorios y recursos, aunque quizá no todos están satisfechos con el texto final aprobado por la Asamblea General (artículos 25, 26, 27, 28, 29)<sup>22</sup>. Por ello, estos artículos representan también un gran desafío, tanto para los pueblos indígenas como para los Estados, en términos de su interpretación adecuada, su aplicación práctica y su implementación efectiva. Estas pueden requerir nueva legislación, juicios en los tribunales y exhaustivas negociaciones políticas con los distintos interesados. Como se observó en varios países latinoamericanos y del sudeste asiático, la simple cuestión de mapear y delimitar las tierras y territorios indígenas tradicionales, sin contar con el proceso mismo de adjudicación, exige procedimientos cuidadosos, costosos, conflictivos y, a menudo, prolongados.

---

<sup>22</sup> *Supra* nota 1.

En 2001, la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió una sentencia histórica en la que reconoció los derechos de propiedad colectiva de la comunidad de Awas Tingni contra el Estado de Nicaragua<sup>23</sup>. Las tierras en cuestión nunca habían sido delimitadas o tituladas, como tantos otros territorios indígenas, lo que planteaba complejos problemas legales y técnicos entre el Gobierno y la población local. En Brasil y Colombia la ley reconoce grandes territorios indígenas pero no hay mecanismos eficaces para proteger estas áreas de la invasión foránea. La misma situación se produce en relación con los territorios preservados para las tribus no contactadas (o, mejor dicho, los pueblos en aislamiento voluntario) en regiones remotas de la Amazonía ecuatoriana y peruana, que son codiciados por las compañías internacionales petroleras y madereras (por no mencionar a los traficantes de drogas) y por colonos pobres sin tierras de otras zonas. Hay información sobre procesos similares en Camboya y en Malasia, entre otros países del sudeste asiático. Muy a menudo, los gobiernos dicen, por un lado, que están protegiendo estas tierras indígenas mientras por otro otorgan concesiones a las corporaciones transnacionales para actividades de “desarrollo” en los mismos lugares. ¿Cómo puede la Declaración, que es muy clara sobre los derechos colectivos territoriales y a las tierras de los pueblos indígenas, ser llevada a la práctica para resolver los problemas a los que se enfrentan los pueblos indígenas en esas situaciones?

La aplicación de la ley es uno de los principales obstáculos en el largo y doloroso proceso de conseguir que los derechos humanos sirvan a las personas. Esto no será diferente en el caso de la aplicación de la Declaración de la ONU. En uno de mis informes al Consejo de Derechos Humanos de la ONU, escribí sobre la “brecha de la implementación” entre las leyes y la realidad práctica que he observado en muchos países<sup>24</sup>. Esto significa que hay muchas leyes buenas en el papel (a veces resultado de prolongados esfuerzos de cabildeo o de tratos políticos cuidadosamente negociados) pero luego algo sucede

---

<sup>23</sup> Corte IDH, *Comunidad Indígena Mayagna (Sumo) de Awas Tingni vs. Nicaragua*, sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79.

<sup>24</sup> “Informe del Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de los Indígenas, Rodolfo Stavenhagen”, Doc. ONU A/HRC/2007, 27 de febrero de 2007.

y no son aplicadas. Muchas personas con las que hablo sobre esto responden simplemente: “no hay voluntad política”. Pero ¿qué significa esto exactamente? ¿Cómo se puede hacer aparecer la voluntad política si no existe?

En este nivel, el pleno valor de sus derechos colectivos puede empoderar a los pueblos indígenas, construir una ciudadanía multicultural y garantizar su participación efectiva en la sociedad nacional y en la política. Para conseguir esto, se requerirá más que la mejora de los mecanismos de protección de los derechos humanos; harán falta también reformas institucionales, económicas, políticas y judiciales a todos los niveles.

Ciertamente esto puede a veces llevar a confrontaciones sociales de varios tipos, como ya ha sucedido antes, así que deben designarse nuevas políticas y nuevos espacios para el diálogo y la negociación. Esto será particularmente urgente en relación con cuestiones relativas a los derechos a las tierras, los recursos naturales y el medio ambiente.

La cuestión es más compleja que la ausencia de voluntad política para aplicar la legislación. De hecho, he observado en algunos países que la legislación sobre derechos humanos se adopta por diversas razones políticas, culturales, diplomáticas o de otro tipo, incluso cuando no hay ninguna intención de aplicarla, o cuando el sistema legal y político es tan complejo que su implementación es casi imposible, lo que quiere decir que los políticos pueden estar dispuestos a aceptar dicha legislación sabiendo perfectamente que no hay ninguna posibilidad real de que sea aplicada. Algunos sospechan que este puede ser el caso de la Declaración. Un buen ejemplo al respecto es una ley estatal local adoptada en el estado de Oaxaca, México, en los años 90 sobre los derechos de los pueblos indígenas, que son mayoría en el estado. Parece una buena ley sobre el papel, muchos distinguidos dirigentes locales indígenas e intelectuales participaron en su diseño y preparación. El gobernador del Estado presionó enérgicamente por su adopción. Una década después todavía está sin aplicar. Parece que la mayoría de los actores implicados en la adopción de esta ley tenían en mente otros objetivos y no estaban realmente preocupados por la aplicación desde el principio.

En los últimos años la ONU ha planteado un nuevo enfoque basado en los derechos humanos para el desarrollo. El principio básico que subyace en este enfoque es que la realización de los derechos humanos debería ser el objetivo final del desarrollo y que, por tanto, el desarrollo debería entenderse como una relación entre los titulares de derechos y los que tienen las obligaciones correspondientes. Todos los programas diseñados de acuerdo con este enfoque incorporan indicadores de derechos humanos con el propósito de supervisar y evaluar el impacto de los proyectos y programas de desarrollo. La clave de este enfoque se encuentra en su vínculo explícito con las normas y principios de los derechos humanos, que se utilizan para identificar la situación de partida y los objetivos para evaluar el impacto del desarrollo<sup>25</sup>.

El enfoque de derechos humanos identifica a los indígenas como titulares plenos de derechos humanos y establece la realización de sus derechos como el principal objetivo del desarrollo. Como se documenta en la buenas prácticas seguidas en diferentes lugares del mundo, un desarrollo endógeno y sostenido es posible cuando se basa en el respeto a los derechos de los pueblos indígenas y garantiza su cumplimiento. En los procesos sociales y políticos iniciados por las comunidades y organizaciones indígenas en el ejercicio y defensa de sus derechos pueden encontrarse buenas prácticas atestiguadas de desarrollo basado en los derechos de los pueblos indígenas. Estos son procesos de empoderamiento que se basan en el presupuesto que los pueblos indígenas son propietarios de sus derechos y en el fortalecimiento de la capacidad de esos pueblos para organizarse y demandar el cumplimiento y ejercicio de estos derechos y también su participación política. El enfoque basado en los derechos lleva consigo un sistema de principios que pueden utilizarse en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas y acuerdos constructivos entre gobiernos y pueblos indígenas. Con la reciente adopción de la Declaración, los participantes en el desarrollo tienen ahora a su disposición un marco regulador claramente formulado para las políticas y actuaciones de desarrollo a ellos dirigidas.

---

25 “Informe del Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de los Indígenas, Rodolfo Stavenhagen”...

El enfoque basado en los derechos humanos nace de un concepto de desarrollo que identifica sujetos de derechos y no simplemente una población que es el objeto de las políticas públicas. Los pueblos indígenas deben por tanto ser identificados como sujetos de derechos colectivos que complementan los derechos de sus miembros individuales. Un enfoque de derechos humanos en el desarrollo es:

- a. *Endógeno*: debería originarse en los propios pueblos y comunidades indígenas como medio de satisfacer sus necesidades colectivas.
- b. *Participativo*: debería basarse en el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos y comunidades indígenas, que deberían estar implicados en todas las etapas de desarrollo. No debería imponerse ningún proyecto desde el exterior.
- c. *Socialmente sensible*: debería responder a las necesidades de los propios pueblos y comunidades indígenas y apoyar sus propias iniciativas de desarrollo. Al mismo tiempo, debería promover el empoderamiento de los pueblos indígenas, en especial de las mujeres indígenas.
- d. *Equitativo*: debería beneficiar a todos los miembros por igual, sin discriminación, y ayudar a reducir la desigualdad y aliviar la pobreza.
- e. *Autosostenible*: debería poner las bases para una mejora gradual a largo plazo en los niveles de vida de todos los miembros de la comunidad.
- f. *Sostenible y protector del equilibrio medioambiental*.
- g. *Culturalmente adecuado para facilitar el desarrollo humano y cultural de las personas implicadas*.
- h. *Autogestionado*: los recursos (económicos, técnicos, institucionales, políticos) deberían ser gestionados por los implicados, utilizando sus propias formas probadas de organización y participación.
- i. *Democrático*: debería estar apoyado por un Estado democrático comprometido con el bienestar de su población, respetuoso con el multiculturalismo y que tiene la voluntad política de proteger y promover los derechos humanos de todos sus ciudadanos, especialmente los de los pueblos indígenas.



- j. *Responsable*: los actores responsables del desarrollo deben rendir cuentas claras de su actuación a la comunidad y a la sociedad en general.

Más allá de las cuestiones específicas de derechos humanos, la Declaración desafía al Estado-Nación moderno a repensar cuestiones básicas de filosofía política, como la reconceptualización de la identidad nacional y de la cultura nacional, la ciudadanía multicultural, la ética ambiental, las decisiones colectivas, los derechos de comunidades y personas, la democracia participativa y el desarrollo basado en los derechos humanos. La Declaración está pues, bien situada para contribuir a una verdadera agenda alternativa para el siglo XXI.

Aunque una golondrina no hace verano, la Declaración es un ladrillo más en la construcción de la estructura internacional de protección de los derechos humanos, que ahora hay que poner a trabajar, y un paso más en la construcción de la plena ciudadanía mundial de los pueblos indígenas en todo el planeta. El profesor Richard Falk, de la Universidad de Princeton, ha escrito que “entre los desarrollos menos predecibles de los últimos cien años está el espectacular crecimiento de los derechos humanos hasta una posición prominente en la política mundial”<sup>26</sup>. Yo añadiría que más impredecible incluso fue la adopción de la Declaración. Pero eso es precisamente lo que hace que sea tan alentadora y por lo que ha hecho surgir tantas esperanzas, que no deberían y no deben ser defraudadas.

---

<sup>26</sup> Falk, Richard A., *Human rights horizons. The pursuit of justice in a globalizing world*. Routledge, New York, 2000.

