

NATALIA ÁLVAREZ

Reconocimiento internacional de los derechos indígenas

A Patxi Lanceros Méndez

En los últimos años, el reconocimiento internacional de los derechos de los pueblos indígenas ha causado una gran preocupación a los Estados, ya que ha reavivado temores asociados a la secesión, separación y segregación del territorio estatal. Fruto de esta preocupación ha sido frecuente que, tanto desde la filosofía política como desde el Derecho Internacional, se planteara la pregunta de cómo reconocer la pluralidad de las identidades sin romper o destruir los Estados actualmente existentes. Este interrogante entraña dos afirmaciones: que las rupturas de los Estados actuales son asuntos no deseables, y que el mejor marco para reconocer la pluralidad de las distintas identidades es el del Estado-nación.

De estas afirmaciones se han derivado múltiples teorías, entre ellas la que hace referencia a que la democracia, figura rara y rala como la denomina Patxi Lanceros,¹ y los derechos humanos son los mejores lugares de encuentro, dentro del Estado-nación, desde los que elaborar la pluralidad en los términos expuestos. Este proyecto puede parecer aparentemente lógico y razonable, adecuadamente preciso como para poder ser articulado, y suficientemente abierto y flexible como para adaptarse a nuevas situaciones. Sin embargo, algunas de las propuestas que se enmarcan dentro de esta línea reflejan, no tanto un confluir en las identidades para construir un proyecto común, sino un acudir a un concepto ya elaborado y encarnado en las democracias liberales occidentales. Este propósito, entendido como un movimiento en un solo sentido, articuló en el pasado otro tipo de iniciativas que se caracterizaron por el deseo y el deber de lograr la “fidelización de las minorías” o la “civilización de los salvajes”.

¹ Patxi Lanceros, *Verdades frágiles, mentiras útiles*, Hiria, Bilbao, 2000.

Natalia Álvarez es coordinadora del Programa indígena de la Universidad de Deusto con Naciones Unidas y miembro del Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Deusto

Las democracias liberales occidentales, al asumir formalmente el lenguaje internacional de los derechos humanos, se han visto legitimadas como lugares de encuentro y como artífices de la construcción de un espacio común de confluencia de identidades. Esta idea, a la cuál no nos oponemos, requiere ser confrontada con sus orígenes, en cuya historia se encuentran algunas de las claves de la esquizofrenia que sacude a muchos de nuestros maltrechos proyectos de pluralismo cultural e identitario que están asociados con expectativas frustradas, y con la consiguiente represión del deseo de acoger la pluralidad.

Dicha frustración se fundamenta en la promesa de igualdad, que pasó por alto las necesidades de colectivos como los pueblos indígenas, mujeres o negros. Iris Marion Young señala que el modelo de republicanism cívico se asoció con un concepto de ciudadanía excluyente. Desde el primer republicanism estadounidense se estableció un compromiso homogeneizante de la ciudadanía, entendiéndose que negros, indios o chinos eran una amenaza, y que la solución sólo podía encontrarse en su asimilación o exterminio." Se definió la vida republicana moral y civilizada en oposición a ese deseo inculto y retrógrado que identificaron con las mujeres y las personas no blancas", afirma Young.²

Según algunas feministas, el pacto contractual de Rousseau, punto de partida del concepto actual de democracia, derivó en un modelo de democracia patriarcal³ que no sólo excluyó a las mujeres de la ciudadanía y el poder político, sino que siguiendo la misma lógica, también relegó a otros grupos, entre los que se encontraban los pueblos indígenas. Lo político y la práctica política quedaron en manos de los varones blancos y en el ámbito público, identificado con la razón y la cultura. Las mujeres, al igual que los pueblos indígenas, se asociaron con las emociones y la naturaleza, y quedaron encerradas en una esfera privada de la que difícilmente se podía salir y en la que el Derecho Internacional tardó mucho en entrar.

Democracia y diversidad

Desde este planteamiento, no se puede asumir de forma incuestionable que las actuales democracias de los países occidentales son el espacio de encuentro para proyectos que reconozcan la diversidad de identidades que conviven dentro de las fronteras de los Estados. Para llegar a esta conclusión, sería necesario ciertas revisiones e interpretaciones que afrontaran los múltiples desengaños y decepciones que han rodeado a la democracia desde su nacimiento.

Igualmente, conviene revisar las asociaciones con las que la democracia ha llevado a cabo su proyecto liberal. Entre ellas destaca la unión con los derechos humanos. Si la democracia tuvo unos orígenes difíciles, su pacto con los derechos humanos proyectó en su seno las mismas frustraciones que anteriormente se habían gestado en torno a ella y a la promesa de ciudadanía igualitaria.

² Iris Marion Young, "Vida política y diferencia de grupo: una crítica del ideal de ciudadanía universal", en *Perspectivas feministas en teoría política*, Carme Castells (comp.), Paidós, Barcelona, 1996.

³ Rosa Cobo, *Fundamentos del patriarcado moderno*, Cátedra, Madrid, 1995.

En el caso de los derechos humanos y el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y las minorías, el fracaso y la desilusión vino asociado a la exclusión de los derechos colectivos, a la creencia de que la cuestión de las minorías nacionales podía y debía articularse conforme a los derechos individuales, y al hecho de que las propuestas y necesidades de estos pueblos quedaron siempre relegadas ante la supremacía y supervivencia del Estado. Si la igualdad no pudo alcanzarse como ideal democrático para determinados grupos, la diferencia tampoco tuvo espacio como configuración jurídica en torno a los derechos colectivos.

Ante esta situación, los pueblos indígenas adoptaron una triple estrategia. Por una parte, acudieron a los instrumentos internacionales en vigor relativos a la protección de los derechos humanos, principalmente al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP). Por otra, hicieron suyo el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, de 1989, que se elaboró sin participación indígena. Por último, lograron que se creara el Grupo de Trabajo de Poblaciones Indígenas en Naciones Unidas, un espacio en el que poder revisar anualmente la situación y los estándares de protección de los derechos de estos pueblos.

Reconocimiento internacional indígena

La participación indígena ha aumentado desde que comenzó su activismo internacional en los años setenta, y las estrategias se han diversificado progresivamente a medida que los foros internacionales se han hecho más permeables a la presencia de ONG y organizaciones indígenas. Sin embargo, y en relación con los derechos humanos, creemos que existen dos importantes instrumentos internacionales que dan cuenta del espacio internacional diseñado en torno a los derechos humanos y a los pueblos indígenas: el PIDCP y el Convenio 169 de la OIT. En este sentido, las preguntas que se plantean son: cómo se entiende, respecto a ciertos ámbitos del discurso internacional de derechos humanos, el espacio de encuentro y de multiculturalidad posible relativo a los pueblos indígenas, cómo se contempla la diversidad en los instrumentos de protección de los derechos humanos, y qué propuestas y apuestas subyacen a la construcción jurídica de estos derechos.

Para situar el debate que deriva de estas preguntas es necesario fijarse en los instrumentos mencionados. El PIDCP, adoptado por la Asamblea General de la ONU en 1966, supuso una novedad respecto a cómo se había entendido la protección internacional de los derechos humanos. Este tratado preveía que para la vigilancia y control de las obligaciones derivadas del mismo se creara un Comité de expertos independientes que examinaría los informes periódicos de los Estados sobre el cumplimiento de las disposiciones del Pacto, decidiría sobre las quejas o comunicaciones individuales que le llegaran, y realizaría comentarios generales sobre las disposiciones del PIDCP.

El Pacto enunciaba fundamentalmente derechos individuales,⁴ quedando la cuestión de la diversidad y del reconocimiento de los grupos diferenciados reflejada

⁴ El único derecho colectivo que aparece en el PIDCP es el derecho de autodeterminación reconocido en el artículo 1. Sin embargo, el Comité de Derechos Humanos ha

*Existen dos
importantes
instrumentos
internacionales
que dan cuenta
del espacio
diseñado en
torno a los
derechos
humanos y a
los pueblos
indígenas:
el PIDCP y
el Convenio
169 de la OIT*

en el artículo 27: “En los Estados en los 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”.⁵

Inicialmente este artículo no estaba previsto para proteger los derechos de los pueblos indígenas. Sin embargo, con el tiempo se presentaron ante el Comité comunicaciones individuales denunciando a Estados que supuestamente violaban el derecho de los miembros de los pueblos indígenas a disfrutar de su cultura. Esta situación motivó que en 1994 el Comité de Derechos Humanos elaborara un comentario general sobre dicho artículo,⁶ en el que señala que el disfrute de la cultura puede tener relación con los modos de vida asociados a un territorio y al uso de sus recursos, y que esto es especialmente aplicable en el caso de los pueblos indígenas. De la misma manera, el derecho a la cultura protegido bajo el artículo 27 implica, según el Comité, la protección de actividades tradicionales de caza y pesca,⁷ y la adopción de medidas positivas que aseguren una participación efectiva de los miembros de la comunidad en las decisiones que les afectan.⁸

El Convenio 169⁹ insiste también en la necesidad de protección de los derechos culturales de los pueblos indígenas y en la participación en las decisiones que les afectan. Sin embargo, al ser un instrumento específico sobre pueblos indígenas incluye unas variantes más cercanas a la cuestión indígena como son: el derecho a controlar y conservar las instituciones, identidad, lengua y religión, y la necesidad de introducir un principio de consulta en relación con las medidas que se adopten y que afecten a estos pueblos. Esta consulta, como señala el artículo 6, debe hacerse conforme a medios apropiados y de buena fe, aunque su realización no siempre es obligatoria. El Convenio prevé tres situaciones en las que se estipula su obligatoriedad: en los casos de exploraciones y explotaciones mineras y de recursos naturales en tierras de los pueblos indígenas (artículo 15.2); cuando se produzcan traslados de comunidades indígenas (artículo 16.2);

reiterado en numerosas ocasiones que el procedimiento previsto en el Protocolo Facultativo al PIDCP, que reconoce la competencia del Comité para estudiar casos individuales, no es aplicable a los derechos colectivos, excluyendo así la posibilidad de que alguna persona, en representación de su comunidad, denuncie a un Estado ante el Comité por violación del derecho de autodeterminación. Ver, Bernard Ominayak, Jefe de la Agrupación del Lago Lubicon v. Canadá, Comunicación nº 167/1984, opiniones aprobadas el 26 de marzo de 1990.

⁵ En relación con este artículo, Bartolomé Clavero señala: “Lo que se declara y garantiza es importante, pero lo que se posterga y elude no lo es menos”. Bartolomé Clavero, *Derecho Indígena y cultura constitucional en América*, Siglo Veintiuno, México, 1994.

⁶ HRI/GEN/1/Rev.3, 15 de agosto de 1997.

⁷ *Ibidem*.

⁸ *Ibidem*.

⁹ www.oit.or.cr/mdtsanjo/indig/derecho.htm

y en los casos de organización y funcionamiento de programas de formación profesional (artículo 22.3).

La consulta está muy relacionada con la regulación de los territorios en el Convenio. De hecho, en el artículo 13.1 se reconoce que los Gobiernos deberán tener presente la importancia que para estos pueblos tienen sus territorios, lo que implica reconocer el derecho a la propiedad y posesión sobre las tierras que tradicionalmente se ocupan (artículo 14) y a la protección de los recursos naturales (artículo 15). Esta regulación está sujeta a importantes excepciones que matizan las garantías anteriormente mencionadas. Un claro ejemplo es el artículo 16, que comienza afirmando que los pueblos indígenas no serán trasladados de las tierras que ocupan, para posteriormente diferenciar los casos en los que excepcionalmente se pueden trasladar con consentimiento de las comunidades indígenas, de los casos en los que el consentimiento no se puede obtener. Esta mecánica muestra claramente la dificultad de reconocer los derechos de los pueblos indígenas sin quebrar dinámicas estatales. Ante esta tesitura, el Derecho Internacional solo puede reconocer y exceptuar, que no es más que admitir veladamente, que en las condiciones actuales, y al menos vía convencional, las prioridades son los derechos colectivos pero de los Estados.

Ambos instrumentos se centran así en la participación y en la consulta como medio apropiado de protección de los derechos de los pueblos indígenas. Pero se plantea la pregunta de si el problema indígena es únicamente un problema de participación y consulta, entendido en los términos en los que se pronuncian estos instrumentos. Ambos documentos son entendidos como mínimos en la protección de los derechos de los pueblos indígenas, pero ¿estos son los mínimos que los Estados están dispuestos a negociar?, o ¿son los mínimos que los pueblos indígenas creen que deben establecerse?

Consensuados o no, nos indican un camino que los derechos humanos están dispuestos a recorrer para afrontar el tema de las identidades indígenas dentro de los Estados. Que el PIDCP aborde la cuestión indígena desde el plano del derecho a la cultura, y que el Convenio 169 de la OIT otorgue gran importancia a la cuestión de la consulta y participación, nos sitúa en un ámbito que podría denominarse “procedimental-cultural”. Procedimental en cuanto a que la diversidad, como proyecto de convivencia, se articula en clave de cauces de participación, en términos de creación de procedimientos que permitan que el Estado escuche la opinión de los pueblos indígenas. Lo cultural reduce las identidades y sus complejos sistemas políticos, económicos y sociales a un espacio que el Estado reconoce en función de lo que los individuos tienen derecho como miembros de una cultura.

Una visión de este tipo no puede promover como tal una revitalización del proyecto democrático que permita acoger la diversidad en términos de diálogo y convivencia, debido a que esta perspectiva trata de “acomodar” a los pueblos indígenas dentro de unas reglas de juego prefijadas y en las que la desventaja de partida es obvia. No es que los derechos humanos no ofrezcan posibilidades de articular la protección y el reconocimiento de los derechos indígenas, sino que entendidas en estos términos ofrecen escasas oportunidades para dichos pueblos.

Hasta que los derechos humanos no aborden y revisen categorías como soberanía, integridad territorial, autodeterminación o representación internacional

*Ambos
instrumentos
se centran
en la
participación
y en la
consulta
como medio
apropiado de
protección de
los derechos
de los pueblos
indígenas*

de pueblos y naciones, las posibilidades de articular la diversidad en términos más equitativos para los pueblos indígenas van a ser limitadas. Quizá los derechos humanos no sean el espacio adecuado para este ejercicio de revisión, debido a que afectan a la propia estructura del Derecho Internacional, pero al menos sí pueden ser el lugar desde dónde comenzar a plantearse las razones y límites de la multiculturalidad y los cauces y modos que la inspiran.