

MIKEL BERRAONDO LÓPEZ

Los retos de la agenda indígena ante el nuevo decenio

Los pueblos indígenas se encuentran en un momento fundamental en el que sus derechos peligran ante el avance de principios meramente económicos. El primer Decenio Internacional para Pueblos Indígenas de Naciones Unidas (1994-2004) ha dejado numerosas situaciones sin resolver. Por ello, se ha insistido en la proclamación de un segundo decenio, lo que otorgará más tiempo para avanzar en el lento proceso de integración de estos pueblos en la comunidad internacional. En los comienzos de este nuevo decenio internacional para los pueblos indígenas, y mientras se discuten las posibles agendas y objetivos que debería tener, es importante reflexionar sobre algunas cuestiones pendientes y sobre las dificultades presentadas durante el anterior periodo.

El actual contexto en el que se encuentran los pueblos indígenas ante las instituciones internacionales es sensiblemente diferente al que existía en 1994. En la actualidad, existe una dinámica general de retroceso en materia de derechos humanos, en la que las potencias económicas —las corporaciones transnacionales— están ganando terreno e influencia, hasta el punto de que los criterios y principios económicos comienzan a priorizar sobre el respeto de los derechos humanos o la diversidad cultural.

Esta situación internacional no se muestra excesivamente favorable hacia el reconocimiento de más derechos o de ciertas diversidades. Por el contrario, se mira con mucho recelo cualquier planteamiento que pueda resultar alternativo o diferente, y que amenace la estabilidad y la soberanía nacional. El caso del pueblo mapuche, en Chile, es un buen ejemplo de esta nueva dinámica más conservadora. En este país se ha producido una persecución de líderes y organizaciones a los que se acusó y se juzgó por delitos de terrorismo simplemente por mantener

Mikel Berraondo López es investigador del Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Deusto y coordinador del Programa de Formación de Líderes Indígenas Latinoamericanos (Universidad de Deusto-Naciones Unidas). También es miembro del Aula de Derechos Humanos del Instituto de Promoción de Estudios Sociales (IPES) de Pamplona

sus reclamaciones legítimas e históricas.¹ El movimiento indígena ha sido criminalizado y sus propuestas se han tildado de terroristas. El Gobierno chileno ha realizado una “caza de brujas” en diversas organizaciones mapuches y su único argumento final era el peligro que estas reclamaciones generan para la seguridad nacional.

Contexto internacional y heterogeneidad indígena

De cara al nuevo decenio es importante asumir la heterogeneidad que rodea al mundo indígena. Una heterogeneidad que va más allá de la diversidad cultural y que se puede contemplar en las diferentes situaciones políticas y jurídicas a las que se someten estos pueblos. No es lo mismo hablar de derechos indígenas en América del Sur, donde se ha logrado un cierto reconocimiento constitucional de los mismos, que en África o Asia. Suramérica es una región proclive a la protección de los pueblos indígenas: existe un sistema regional de protección, como es el Sistema Interamericano de Derechos Humanos; la mayoría de los países ha ratificado el Convenio n° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); y existe un proyecto americano de declaración de derechos de los pueblos indígenas. En África o Asia, por el contrario, todavía se discute el reconocimiento de la existencia de pueblos indígenas. Muchos e importantes países, como China e India, se resisten a reconocer a los pueblos indígenas que habitan en sus territorios.

Por otro lado, las importantes diferencias entre unos pueblos y otros se manifiestan principalmente a la hora de identificar necesidades y planificar agendas de trabajo para las instituciones internacionales. Esta heterogeneidad ha marcado buena parte de las discusiones de los “caucus” indígenas ya que, por ejemplo, mientras en América Latina la ratificación del Convenio n° 169 ya no es prioritario, en Asia o en África sigue siendo una cuestión fundamental ante la negativa de los Estados a ratificarlo y, por tanto, a reconocer los derechos específicos de los pueblos indígenas. En este sentido, es importante adoptar agendas flexibles que tiendan a equiparar poco a poco las diversas situaciones de todos los pueblos indígenas del mundo y que permitan trabajar a diferentes niveles, según el grado de desarrollo alcanzado o permitido por los Estados en materia de diversidad cultural y derechos indígenas.

Líderes indígenas representativos y con capacitación

Uno de los éxitos del decenio internacional ha sido el afianzamiento de un sistema de participación indígena en los diversos foros existentes para ello en el ámbito de Naciones Unidas. El Grupo de Trabajo para Poblaciones Indígenas de la ONU estableció las bases para la participación de líderes y representantes indígenas

¹ Para profundizar en las situaciones sufridas por el pueblo mapuche desde hace años, ver el informe de Human Rights Watch, *Indebido Proceso: Los juicios antiterroristas, los tribunales militares y los Mapuches en el Sur de Chile*, octubre de 2004, vol. 16, n° 5 (B). En <http://hrw.org/spanish/informes/2004/chile1004/chile1004sptext.pdf>

como observadores en sus sesiones. El Foro Permanente también ha sabido mantener dicha práctica y la realidad demuestra que en cada sesión de trabajo, tanto del Foro como del Grupo, se permite una amplísima participación de líderes indígenas, de representantes de ONG y de observadores. Esto ha posibilitado ejercer la presión social y el *lobby* político que ha permitido a los pueblos indígenas llegar a donde lo han hecho dentro de Naciones Unidas.

Por otro lado, es necesario analizar quién es quién en estos foros internacionales, especialmente ante las nuevas dinámicas adoptadas por instituciones internacionales que se sirven de la realización de contrataciones de líderes indígenas para legitimar sus políticas y planes de trabajo, aun cuando éstas sean poco beneficiosas para los pueblos indígenas. Se está generalizando la formación de una generación de líderes que funcionan a modo de diplomacia indígena internacional, cuyas verdaderas intenciones no son las de apoyar a sus pueblos y comunidades —de las que han perdido toda relación después de llevar décadas fuera de ellas, sino las de perpetuarse una fuente de ingresos y un modo de vida a costa de las grandes instituciones internacionales.

Ejemplo de esta dinámica es cómo el Banco Mundial se ha sentido legitimado en sus diversas políticas al contar entre su personal especializado con líderes indígenas, teóricamente destacados, o cómo a cambio de microproyectos consiguen contar con los apoyos necesarios para sentirse legitimados. Esto ha provocado fuertes disensos y divisiones internas dentro del movimiento indígena y ha llevado al cuestionamiento directo de muchos de estos líderes. Ante esta situación, resulta fundamental que los procesos de legitimación de los líderes que participan en dichos eventos se endurezcan, para preservar la verdadera presencia de los pueblos y asegurarles una representación fiel a sus necesidades. Al mismo tiempo, las funciones que desarrollan cuando acuden a ellos deben ser más específicas y concretas, de tal manera que se limite y controle el beneficio personal que puedan obtener de acudir a dichos foros y establecer una red de contactos entre las diversas instituciones internacionales.

Además, conforme la situación de los pueblos indígenas alcanza cotas más altas en el escalafón jerárquico de Naciones Unidas, resulta fundamental que sus representantes posean un nivel de capacitación técnica y política fuerte para poder afrontar el lenguaje excesivamente técnico que se emplea en estas instancias y, sobre todo, estar al nivel de los interlocutores de los Estados o de las mismas organizaciones internacionales. Por ello, es necesario insistir en la existencia de programas de capacitación de líderes y técnicos indígenas con el fin de hacer frente a una mesa de diálogo o una negociación en igualdad de condiciones.

Proyecto de Declaración y derechos específicos

El proceso de adopción del Proyecto de Declaración sobre Derechos Indígenas de Naciones Unidas está estancado. Cuando se va a cumplir una década desde que en 1995 el proyecto se quedara paralizado en la Comisión de Derechos Humanos, la adopción del mismo se convierte en una cuestión sangrante que demuestra el poco o nulo interés de los Estados ante esta cuestión. Se han aprobado tan sólo

La adopción del Proyecto de Declaración sobre Derechos Indígenas de Naciones Unidas demuestra el poco o nulo interés de los Estados ante esta cuestión

dos artículos (el 3 y el 43) de un total de 45 y existe un bloqueo en los temas más importantes para los pueblos indígenas. Así, el proyecto de Declaración es el gran reto para el nuevo decenio. Y más aun si tenemos en cuenta que, desde el punto de vista de los pueblos indígenas, el proyecto constituye una propuesta de mínimos, no de máximos, como lo pueden percibir muchos Estados. Para los pueblos indígenas, el contenido del proyecto supone la plasmación de aquellos derechos básicos para cualquier pueblo que pretende subsistir en medio de la globalización del capitalismo. A partir del proyecto de declaración hay todavía mucho que desarrollar para lograr un cuerpo de derechos eficaces y efectivos para todos los pueblos indígenas del mundo. Por eso, su aprobación no puede retrasarse más y los bloqueos y enfrentamientos deben superarse cuanto antes.

El principal problema del proyecto de declaración lo constituyen los derechos específicos de los pueblos indígenas, que desde su planteamiento han contado con un fuerte rechazo por parte de los Estados. Agrupados en torno a la autodeterminación, el territorio y la cultura —los tres principios fundamentales de la visión indígena de los derechos humanos—, conforman un régimen jurídico especial que despierta muchas reticencias por las consecuencias que originaría su pleno reconocimiento.

Los tres principios mencionados suponen la plasmación de una visión que pretende devolver a los pueblos indígenas su status jurídico internacional y situarlos al mismo nivel que el resto de pueblos del mundo. La demanda de autodeterminación recoge el planteamiento político de los pueblos indígenas y los derechos necesarios para ejercer realmente un control político y administrativo de sus territorios y recursos. También incluye la legitimación de los sistemas propios de organización política, del reconocimiento de la vigencia de sus sistemas de organización social y de la validez de sus sistemas judiciales.

Respecto al ámbito jurídico, es necesario instaurar regímenes de pluralismo jurídico en los Estados donde habitan pueblos indígenas, así como en los sistemas internacionales, en los que tienen todos los derechos para participar. Se busca un pluralismo jurídico con el pleno reconocimiento de los sistemas de justicia indígena, la equiparación en términos de igualdad a los sistemas occidentales de justicia imperantes en todo el mundo y la creación de nuevos sistemas jurídicos nacionales e internacionales que integren ambos sistemas y marquen las pautas de convivencia entre unos y otros.

En cuanto al territorio, se pretende integrar el derecho humano al medio ambiente, tal y como lo entienden los pueblos indígenas, alrededor de dos valores fundamentales —la tierra y el territorio— que dan coherencia a la relación indígena con el medio ambiente. Se trata de legitimar la relación especial e interdependiente que une a los pueblos indígenas con su medio ambiente y que les exige unas medidas de protección y respeto sostenibles, gracias a las cuales han mantenido intacto o con muy poca influencia la mayor parte de los territorios.

Los derechos de propiedad y control sin límites sobre las tierras y territorios, a tenor de las definiciones dadas en el Convenio n° 169 (art. 13) o en el proyecto de declaración de Naciones Unidas (art. 26), incluyen la totalidad de los recursos naturales que se encuentran en dicho espacio. Esto implica permitir que sean los pueblos indígenas los que decidan cómo, cuándo y de qué manera explotar los

recursos situados en sus tierras o territorios, de que sean ellos los principales beneficiarios de dicha explotación, los que establezcan los modelos de desarrollo más acordes con el mantenimiento de sus culturas y quienes definan los criterios que rijan sus relaciones económicas.

En relación a la cultura, se integran todos aquellos derechos necesarios para asegurar el mantenimiento y desarrollo de las culturas propias: derechos lingüísticos, derechos sobre las tradiciones y prácticas religiosas, derechos sobre las prácticas culturales, derechos relacionados con la educación y la promoción de la cultura, y derechos de protección de sus conocimientos y saberes tradicionales. Estos últimos son, quizá, los más polémicos debido al creciente interés existente en el mundo capitalista por la aplicación de los conocimientos indígenas en el desarrollo de nuevos medicamentos o investigaciones científicas. Y se han convertido en uno de los pocos instrumentos jurídicos factibles para frenar el expolio cultural que está sufriendo el mundo indígena de sus conocimientos y tradiciones. Los derechos de propiedad intelectual, adaptados a la óptica indígena y a su visión del mundo y de la propiedad, se han convertido en uno de los puntos focales del enfrentamiento entre la visión del desarrollo del capitalismo y las necesidades de los pueblos para sobrevivir y mantener sus culturas. Actualmente, se está ejerciendo una fuerte presión sobre estos derechos para que se conviertan en instrumentos y medios que posibiliten el expolio, en lugar de ser instrumentos de protección y garantía.

Unido al desarrollo de los derechos indígenas, es importante asegurar durante el nuevo decenio la aplicación del principio del consentimiento previo, libre e informado, norma rectora de todas las relaciones que se produzcan entre pueblos indígenas y los Estados, las corporaciones transnacionales u otro actor. Durante la última sesión del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de Naciones Unidas se introdujo un apartado específico sobre esta cuestión.² La aplicación del consentimiento previo, libre e informado se ha convertido en la última esperanza para frenar los abusos y las imposiciones políticas y jurídicas que en los últimos años se han generalizado en el mundo indígena con la globalización económica.

Sin embargo, este principio no es nuevo. En el fondo supone la unión de varios derechos fundamentales ya recogidos por el Convenio nº 169 de la OIT, pero que, al agruparse y definirse en profundidad, dejan poco espacio a la especulación y demandan actitudes claras y concretas. Se trata de los derechos de participación, de tener acceso a la información y de ser consultados ante cualquier proyecto o plan que incida directa o indirectamente en sus vidas o en sus territorios, en los que no se limita su aplicación y entre los que se encuentra lógicamente el derecho a negarse, cuando los proyectos propuestos no sean considerados positivamente por los líderes indígenas.

² Se trata de un estudio preliminar sobre el principio del consentimiento previo de los pueblos indígenas fundamentado y dado libremente en relación con los aspectos del desarrollo que afectan a sus tierras y recursos naturales. Documento E/CN.4/Sub.2/AC.4/2004/4

Aplicación de los derechos reconocidos y voluntad política

La actitud de los Estados también se convierte en un reto para el próximo decenio. Hasta el momento ésta no se destaca por su entusiasmo y voluntad en la integración de los pueblos indígenas. En el momento actual, se plantean dos grandes desafíos para los Estados de cara a los próximos diez años. El primero de ellos lo constituye el desarrollo de políticas de aplicación y ejercicio de los derechos reconocidos. Aunque todavía no se ha logrado el pleno reconocimiento, es importante incidir en que el reconocimiento de derechos no ha logrado transformar la situación de los pueblos indígenas y han seguido siendo objeto de abusos y políticas discriminatorias. Incluso los más afortunados, aquellos que han logrado un reconocimiento amplio en el marco constitucional, han visto como este reconocimiento no implica necesariamente el ejercicio o la aplicación de los derechos.

Por regla general, el reconocimiento de derechos para los pueblos indígenas en diversos Estados no ha conllevado un ejercicio de los mismos. Existe una contradicción un tanto malévola en muchos Estados, que por un lado realizan pomposas declaraciones de reconocimiento de derechos cargadas de buenas intenciones pero, por otro, son declaraciones vacías de contenido práctico y sin posibilidad de ser aplicadas en la realidad concreta de los pueblos indígenas. El ejemplo más claro se encuentra en el derecho al territorio, reconocido ya en diversas Constituciones latinoamericanas de manera categórica. Cuando una comunidad pretende ejercer dicho derecho, se encuentra como obstáculo con las políticas públicas de explotación de los recursos y los contratos privados realizados entre el Estado y empresas multinacionales. Además, en muchos casos se trata de un reconocimiento constitucional que no establece un reglamento o mecanismos de aplicación, y por lo tanto no garantiza su ejercicio. Esta situación hace muy necesario el desarrollo de una normativa interna o reglamentaciones que permitan aplicar tales derechos.

El segundo reto que deben asumir los Estados es contar con la voluntad política necesaria en los gobiernos y parlamentos nacionales para generar una sociedad capaz de asumir el ejercicio de los derechos por parte de los pueblos indígenas. Los derechos específicos de los pueblos indígenas afectan a la estructura básica de los Estados en todos sus ámbitos —político, económico, jurídico y social—. Esto significa que si estos pueblos ejercitan con libertad sus derechos, teniendo en cuenta su vocación transformadora, se producirán una serie de consecuencias profundas que hay que estar dispuesto a asumir. Se debe tener muy claro que estos cambios se producirán para el beneficio de todos y por la aplicación de criterios de igualdad y convivencia entre los distintos pueblos. Por esto mismo, resulta fundamental que los gobiernos tengan voluntad política real para asumir las consecuencias que originen el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas y que asuman las transformaciones políticas, económicas, jurídicas y sociales que se tengan que producir. Esta misma voluntad debe darse también en las instituciones internacionales.

Privatización y globalización económica

Desde hace unos años determinados fenómenos marcan las agendas de las organizaciones internacionales y condicionan las posibilidades de ejercicio de los derechos humanos, en general, y los de los pueblos indígenas, en particular. La globalización económica, junto con uno de sus más perversos instrumentos —la privatización— exige respuestas contundentes desde las instituciones internacionales y los movimientos sociales para paliar sus efectos y no condenar a las culturas indígenas a la desaparición. En la actualidad se prioriza la aplicación de los principios y derechos de la economía de mercado —establecidos por instituciones financieras como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional o la Organización Mundial para el Comercio—, sobre la aplicación y el respeto de los derechos humanos. Se imponen interpretaciones diversas y relecturas de los derechos humanos para que puedan adaptarse al cumplimiento de los principios económicos internacionales impuestos por el capitalismo.

La privatización aparece ante cualquier variedad de servicio o recurso buscando la optimización de resultados y la máxima rentabilidad. Y los pueblos indígenas se encuentran en el ojo del huracán. Éstos poseen las tierras y los recursos susceptibles de ser explotados y privatizados, así como los conocimientos y aplicaciones sobre la biodiversidad que pueden originar nuevas patentes o medicamentos. Ante esta situación, el acoso que sufren los pueblos indígenas está provocando la generalización de un sistema de negación de derechos en función de los intereses privatizadores que, además de los derechos territoriales y de propiedad intelectual, atentan directamente contra el ejercicio mismo de los derechos humanos más básicos.

Se ha intentado desligar los problemas que genera la privatización de los derechos humanos, aduciendo que nada tiene que ver una cuestión meramente de derecho civil relacionado con títulos de propiedad con una cuestión de ejercicio de derechos humanos. Diversas instituciones internacionales han negado este desligamiento, especialmente la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el caso de las hermanas Mary y Carry Dann contra Estados Unidos.³ La reacción de los partidarios de las privatizaciones ha consistido en proponer interpretaciones diversas, basadas en una concepción capitalista de los derechos humanos, para demostrar que no se vulneran derechos al realizar ejercicios de privatización o de imposición de criterios económicos y de mercado.

El fenómeno de la privatización resulta especialmente peligroso para los pueblos indígenas, pues es utilizado como estrategia política de los Estados para evitar incurrir en responsabilidades jurídicas por violación de derechos humanos mientras llevan a cabo sus planes de explotación de recursos. A través de la firma de contratos blindados con corporaciones transnacionales y de cesiones de los derechos estatales sobre parte de los territorios nacionales, los Estados se aprovechan de los vacíos legales existentes alrededor de estas empresas transnaciona-

³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe n° 75/02, caso 11.140, Mary and Carry Dann v. United States, 27 de diciembre de 2002. Ver párrafos 124-132.

les para que sean ellas quienes ejecuten los planes de explotación y las que incurran en la vulneración de los derechos de los pueblos indígenas.

La privatización también afecta negativamente a los saberes y los conocimientos de estos pueblos, al buscar patentes sobre diversos conocimientos medicinales, pictóricos o de otro tipo que puedan presentar una oportunidad original de generar derechos de autor. Esto está provocando que los mismos pueblos indígenas tengan problemas para poder utilizar su medicina tradicional o incluso sus formas de pintura o sus tradiciones por haber sido patentadas por personas ajenas a sus pueblos, y que se están beneficiando enormemente en el mercado occidental. Por eso, el fenómeno de la privatización requiere una respuesta contundente por parte de los pueblos indígenas y de las instituciones internacionales, ya que está afectando directamente a las culturas y las formas de vida de estos pueblos.