

CONSEJO INTERNACIONAL PARA EL ESTUDIO DE LOS DERECHOS HUMANOS

VI Asamblea Anual

Acceso a los Derechos Humanos: mejorando el acceso de grupos altamente vulnerables

Guadalajara, 17-18 de Enero de 2003

LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y SU ACCESO A LOS DERECHOS HUMANOS

Rodolfo Stavenhagen

© 2003, Consejo internacional para el estudio de los derechos humanos (CIEDH)

El CIEDH solicitó la elaboración del presente documento en calidad de documento de trabajo. El CIEDH no se hace responsable de la veracidad del contenido ni de las opiniones vertidas en él, por cuanto el documento no ha sido editado por el CIEDH. El CIEDH permite el uso, la publicación, reproducción y distribución del documento, siempre que se cite debidamente la procedencia y autoría.

1. Uno de los principales reclamos que han hecho los representantes de los pueblos indígenas a lo largo de veinte años en el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas (GTPI) de la ONU, a cuyas sesiones anuales asisten numerosas organizaciones indígenas de todo el mundo, es que carecen de acceso a los mismos derechos humanos de otros pueblos. Como lo dijo un observador hace algunos años, los pueblos indígenas aún están luchando por obtener el derecho de tener derechos. Pero la principal preocupación de los pueblos indígenas no se refiere solamente al acceso desigual a los beneficios del goce ilimitado de los derechos humanos universales, ni siquiera al patrón sistemático de discriminación del que suelen ser víctimas, sino más bien se refiere a la negación de sus derechos como pueblos indígenas.
2. Sin duda se han logrado algunos progresos a lo largo de los años, tanto a nivel nacional por la vía de las reformas constitucionales y la legislación en varios estados, como también a nivel internacional en que los derechos indígenas son objeto de amplio debates y se establecen nuevas normas internacionales.

LOS DERECHOS INDÍGENAS Y SUS VIOLACIONES

3. El Convenio 169 sobre pueblos tribales e indígenas de la Organización Internacional del Trabajo es hasta la fecha el único instrumento jurídico internacional que define a los pueblos como “indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que cualquiera que sea su situación jurídica conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o partes de ellas.” También establece que la “conciencia de su identidad étnica o tribal deberá considerarse

un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones de el presente Convenio.”¹

4. Los estados han usado distintos criterios para definir —o dejar de definir— a los pueblos indígenas como tales, y la manera en que se hace esto tiene implicaciones para sus derechos humanos, por lo que el tema de la definición se vuelve asimismo un tema de derechos humanos. El proyecto de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas —sin proporcionar una definición propia— dice:

Artículo 8. Los pueblos indígenas tienen el derecho colectivo e individual a mantener y desarrollar sus propias características e identidades, comprendido el derecho a identificarse a sí mismos como indígenas y a ser reconocidos como tales.

Artículo 9. Los pueblos y las personas indígenas tienen derecho a pertenecer a una comunidad o nación indígena, de conformidad con las tradiciones y costumbres de la comunidad o nación de que se trate. No puede resultar ninguna desventaja del ejercicio de ese derecho.²

5. Muchos consideran que negar a los indígenas el derecho de existir como pueblos específicos constituye la denegación de un derecho humano fundamental que implica la violación de muchos otros derechos, en especial los económicos, sociales y culturales. Si bien numerosos estados, particularmente en América Latina y del Norte, efectivamente reconocen la existencia de pueblos indígenas en sus territorios —pero no siempre reconocen sus derechos humanos de la misma manera—, otros tienden a evitar el término de “indígenas” por razones de estado.
6. Un ejemplo lo proporciona África. En octubre 2000 la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos de la Unión Africana estableció un grupo de trabajo para examinar el concepto de pueblos y comunidades indígenas en África, estudiar las implicaciones de la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos para el bienestar de las comunidades indígenas, y proponer recomendaciones apropiadas para la protección de los derechos de las comunidades indígenas.³ El grupo de trabajo adopta la posición de que sí existen pueblos indígenas en África, basada en el principio de la auto-identificación tal como está expresado en el Convenio 169. Un seminario auspiciado por las Naciones Unidas sobre el multiculturalismo en África, recomendó en 2000 “que todos los estados africanos reconozcan a todos los pueblos minoritarios e indígenas. Esto incluiría el reconocimiento constitucional de la dignidad y la diversidad de los pueblos en el marco del estado. El reconocimiento de la identidad indígena o minoritaria fue considerada como un primer paso en la protección de los derechos de los pueblos indígenas y minorías.” Al mismo tiempo, los participantes en el seminario señalaron que algunos estados africanos rechazan la noción de “pueblos indígenas” porque podría conducir al resurgimiento del “tribalismo” y amenazar la unidad del estado.⁴
7. Los estados de Asia también tienen enfoques diferentes. Las diversas categorías “tribales” usadas en algunos países pueden considerarse como equivalentes al concepto de pueblos indígenas, pero los gobiernos generalmente lo niegan. En la India, por ejemplo, se considera a los *adivasis* como pueblos tribales o indígenas, pero el término “indígena” no se usa en ningún documento oficial. Si bien un tribunal de distrito en Sapporo reconoce la identidad indígena del pueblo *ainu* en

¹ Convenio 169 de la OIT, artículo 1. El Convenio fue adoptado en 1989 y ha sido ratificado hasta la fecha por catorce estados. Se trata de la revisión del Convenio 107 de 1957.

² El proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas fue aprobado por la Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos en 1994 y actualmente está bajo consideración en la Comisión de Derechos Humanos.

³ Cf. 15th Annual Activity Report of the African Commission, Banjul, the Gambia, October 2001.

⁴ Cf. Informe del Seminario “Multiculturalism in Africa: Peaceful and Constructive Group Accommodation in Situations Involving Minorities and Indigenous Peoples”, Arusha, United Republic of Tanzania, mayo 13-15, 2000, organizado por la Subcomisión para la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos.

Hokkaido, y la Ley Cultural Ainu adoptada por el parlamento japonés se refiere a este como “un pueblo indígena y poco numeroso”, el gobierno japonés en sus informes al Comité de Derechos Humanos de la ONU dice simplemente que los ainu “pueden ser llamados una minoría”.⁵ En 1977 Filipinas adoptó la Ley de los Derechos de los Pueblos Indígenas, que reconoce varios derechos específicos de los pueblos indígenas y/o comunidades indígenas. Los pueblos indígenas son también reconocidos en Australia, Nueva Zelanda, Noruega, Dinamarca y Rusia, países en los que una ya antigua tradición jurídica proporciona lineamientos claros con respecto a la definición de los grupos y los criterios de membresía. Un ejemplo reciente es la *Ley Federal sobre Garantías de los Derechos de los Pequeños Pueblos Indígenas de la Federación Rusa* de 1999.

8. La mayoría de los países de América Latina modificaron sus constituciones políticas o su legislación nacional en los años ochenta y noventa para acomodar los derechos de los pueblos indígenas, que no habían sido definidos legalmente con anterioridad. El acuerdo de paz que puso fin a treinta años de guerra civil en Guatemala contiene un acuerdo especial sobre derechos e identidad indígenas. Entre los estados de América Latina que han adoptado revisiones constitucionales o legales mayores en materia de los derechos de los pueblos indígenas, debe mencionarse a Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela.
9. Los indios y los inuit de Canadá, los aborígenes de Australia y los maoríes de Nueva Zelanda son considerados como “primeras naciones” o pueblos aborígenes que tienen derechos reconocidos en el derecho internacional. Estos pueblos, que perdieron sus tierras ante los colonizadores conforme a la ya desacreditada doctrina de *terra nullius*, están reclamando sus territorios con base en el principio de título originario. Este concepto ha sido desarrollado ahora en el derecho internacional para proteger los derechos de los pueblos indígenas.⁶

LOS PUEBLOS INDÍGENAS EXIGEN SUS DERECHOS

10. Las sesiones anuales del GTPI,⁷ que se viene reuniendo desde hace veinte años, es una buena fuente para los temas de derechos humanos que preocupan a los pueblos indígenas en el mundo. Si bien son pocos los que negarían que los pueblos indígenas poseen —cuando menos en el papel— los mismos derechos que todas las demás personas, la desigualdad y la discriminación en el goce de los derechos humanos universales sigue siendo un obstáculo mayor a la plena participación de los pueblos indígenas en los beneficios del desarrollo económico y social así como en las sociedades nacionales en que viven. Los temas referidos en los siguientes apartados se han tomado del primer Informe del Relator Especial para los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas de la Comisión de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, presentado en 2002.⁸

El derecho a la tierra

11. Me referiré en primer lugar al derecho a la tierra como derecho humano, que constituye uno de los principales problemas para las comunidades indígenas. Desde tiempos inmemoriales los pueblos indígenas mantienen una relación especial con la tierra, su fuente de sustento y la base de su existencia misma como comunidades territoriales identificables. El derecho a poseer, ocupar y usar la tierra es inherente en la autoconcepción de los pueblos indígenas y generalmente es la comunidad local, la tribu, la nación o grupo indígena que posee este derecho. Para fines

⁵ Ver documento de la ONU, E/CN.4/2002/97, par. 98.

⁶ *Ibid.*, par. 30.

⁷ El GTPI está compuesto de cinco miembros de la Subcomisión, pero en sus sesiones anuales abiertas en Ginebra participan activamente como observadores con status consultivo centenas de organizaciones indígenas.

⁸ (E/CN.4/2002/97).

productivos económicos, esta tierra puede estar dividida en parcelas y utilizada individualmente o por las familias, pero gran parte de ella está restringida generalmente al uso comunal (bosques, pastizales, actividad pesquera) y su propiedad social y moral pertenece a la comunidad.

12. Esto se ha reconocido a veces en el sistema jurídico nacional, pero con igual frecuencia poderosos intereses económicos han intentado —y muchas veces logrado—convertir la posesión comunal en propiedad privada, un proceso que comenzó durante el período colonial en muchos países y que se intensificó en tiempos pos-coloniales. Por ejemplo, en México la desintegración de las comunidades agrarias indígenas en el siglo diecinueve fue una de las causas que originaron la revolución campesina mexicana de 1910. Las comunidades mapuche en el sur de Chile sufrieron la desintegración de sus territorios comunales durante la dictadura militar en los años setenta del siglo veinte, y actualmente se encuentran involucrados en una larga lucha por retener las tierras que quedan. En Filipinas la ley reconoce el derecho de las comunidades indígenas a sus dominios ancestrales, pero como los títulos legales de muchos de estos dominios fueron transferidos a lo largo de los años a dueños privados, los pueblos indígenas tienen dificultades para obtener el reconocimiento de sus reclamos. Hoy en día los intereses vinculados a la minería, la silvicultura y la agricultura comercial se han adueñado de muchos de estos dominios, mientras que otras áreas indígenas sufren de lo que los observadores llaman con razón la “agresión del desarrollo.”⁹
13. Los temas ligados al derecho a la tierra afectan a las comunidades indígenas en muchas partes del mundo. Por ejemplo, en Malasia, se dice que la principal amenaza a la cultura y la identidad de los *orang asli* es el despojo de sus territorios tradicionales. En Camboya, en cambio, está garantizada por el estado la propiedad colectiva de la tierra de las comunidades indígenas, pero la Asamblea General de la ONU ha notado que la deforestación ilícita “ha hecho peligrar seriamente el pleno goce de los derechos económicos, sociales y culturales de muchos camboyanos, incluso los pueblos indígenas.”¹⁰
14. Las organizaciones de derechos humanos ahora trabajan con comunidades indígenas para proteger las tierras a las cuales tienen derecho de acuerdo a las normas legales nacionales e internacionales. Un caso importante es la decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos a favor de la comunidad indígena Awas Tingni en Nicaragua. Después de un largo proceso, la Corte consideró en agosto 2001 que el estado violaba la protección jurídica y el derecho a la propiedad contenido en la Convención Americana de Derechos Humanos, de los miembros de la comunidad Awas Tingni, y ordenó al estado a adoptar en su sistema jurídico nacional, de acuerdo al artículo 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, las medidas de carácter legislativo, administrativo o de cualquier otro carácter necesarias para crear un mecanismo efectivo para la delimitación, demarcación y titulación de las propiedades de las comunidades indígenas, de acuerdo al derecho consuetudinario, los valores, usos y costumbres de estas comunidades.¹¹
15. En otros países los tribunales han tomado decisiones similares, por lo que puede decirse que los derechos indígenas a la tierra pueden protegerse, y de hecho lo han sido, por acciones y fallos jurídicos favorables. Pero estos son casos excepcionales porque por lo general las comunidades indígenas no tienen acceso fácil al sistema judicial, y en algunos países estos remedios no están a su alcance, como pudo atestiguar el Relator Especial durante sus misiones oficiales recientes a Guatemala (septiembre 2002) y Filipinas (diciembre 2002). Por lo tanto, pareciera que en el futuro deberán redoblar esfuerzos para mejorar el acceso de las comunidades indígenas a la justicia, y reformar el sistema judicial cuando a los pueblos indígenas se les niega este acceso.

⁹ Información recibida por el Relator Especial durante una misión oficial a Filipinas, diciembre 2000.

¹⁰ Cf. NN.UU., A/RES/55/95 de 28 de febrero de 2001; y también E/CN.4/RES/2000/79 de 27 de abril de 2000.

¹¹ Resumen del Fallo y Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, dado el 31 de agosto de 2001, en el caso de la Comunidad Indígena Mayagna (Sumo) de Awas Tingni contra la República de Nicaragua.

16. Aún cuando en principio los pueblos indígenas están protegidos por las leyes, estas no siempre se implementan en su beneficio. Algunos estados informan acerca de actividades legislativas recientes para proteger aparentemente los derechos indígenas, pero las organizaciones indígenas también informan que la aplicación de estas leyes deja mucho por desear. La implementación efectiva de la legislación existente es tan importante para los pueblos indígenas como la legislación misma. Además, no toda legislación sobre la propiedad, el uso y el acceso a la tierra y otros recursos naturales es favorable a la protección de los derechos indígenas. En algunos países, la legislación reciente de hecho debilita la posesión tradicional comunal o tribal de la tierra y abre el camino a su despojo a favor de terceros o de otros intereses privados o corporativos. Además puede haber enunciados contradictorios en distintas leyes, como parece ser el caso entre enunciados de la Ley sobre Minería y la Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas en Filipinas.
17. El tema del derecho a la tierra se refiere no solamente a esta como factor de la producción (agricultura, silvicultura, pastoreo, recolección y cacería) para los miembros individuales de las comunidades indígenas. Si bien esto tiene la mayor importancia porque la falta de acceso a la tierra productiva consigna a las comunidades indígenas a la pobreza y empuja a sus miembros a emigrar en busca de trabajo, no siempre exitosamente, también hay otros factores involucrados. Las comunidades indígenas mantienen vínculos históricos y espirituales con sus territorios originales, que son espacios geográficos en los que florece la sociedad y la cultura, y que por lo tanto constituyen el espacio social en el cual una cultura se reproduce de generación en generación. Este vínculo espiritual entre las comunidades indígenas y sus territorios originarios no es generalmente bien entendido por personas no indígenas y con frecuencia se le ignora en la legislación existente sobre tierras.
18. El reconocimiento de los derechos territoriales es necesario para la plena protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas, y en algunos estados estos derechos han sido efectivamente legislados. Uno de estos casos es la larga lucha de los *inuit* del norte de Canadá por la restitución de sus antiguos derechos y títulos territoriales. Vinculando sus reclamos por la tierra con la autonomía territorial, los *inuit* negociaron un acuerdo político con el gobierno mediante el cual lograron la creación, en 1999, del territorio autónomo de Nunavut. En vez de debilitar la unidad nacional que algunos observadores temían que sucediera, este arreglo de hecho fortaleció la estructura federal de Canadá y satisfizo los reclamos y las aspiraciones del pueblo *inuit*.
19. Los siete pueblos indígenas de Panamá, los Ngöbe, Kuna, Emberá, Wounaan, Buglé, Naso y Bri Bri, quienes en conjunto representan el 8.3% de la población nacional, están concentrados principalmente en cinco comarcas constituidas legalmente, que representan casi el 20% del área geográfica total del país. Estas comarcas son regiones semi-autónomas gobernadas por consejos locales y los caciques tradicionales. La autonomía regional, expresada a veces como el derecho al autogobierno y la autodeterminación, constituye una demanda ampliamente compartida de los pueblos indígenas.

El acceso a los recursos naturales

20. El derecho a la tierra no puede desvincularse del derecho de los pueblos indígenas al acceso y uso de los recursos naturales. Estos derechos están reconocidos en el Convenio 169 de la OIT (artículo 15) y en los artículos 28 y 30 del proyecto de Declaración de las Naciones Unidas. El proyecto americano de Declaración sobre los Derechos Indígenas tiene un contenido semejante.¹²

¹² Convenio 169 de la OIT, art. 15.1: “Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.” El proyecto de la Declaración de las

21. Las organizaciones indígenas han insistido en que se preste atención a estos derechos, porque el acceso a los recursos naturales de su habitat es esencial para su desarrollo económico y social. Con demasiada frecuencia estos recursos son extraídos y procesados por poderosos intereses corporativos (petróleo, minería, madera, pesca, agronegocios, biotecnología etc.) que no dejan beneficios, o muy pocos, para las comunidades indígenas en la región, o que incluso causan daños directos o indirectos a la población. El Banco Mundial ha elaborado directivas operacionales para sus propias actividades en relación a estos temas y existen legislaciones nacionales que protegen específicamente los intereses de las comunidades indígenas, pero en muchos casos los derechos y las necesidades de los pueblos indígenas son ignorados, por lo que se trata de uno de sus mayores problemas en cuanto a derechos humanos se refiere.
22. Las comunidades indígenas poseen sistemas tradicionales de conocimientos sobre la fauna y la flora de su habitat, que les ha permitido vivir en armonía con la naturaleza durante siglos y obtener de su medio ambiente inmediato no solamente los alimentos sino también materiales de construcción, productos medicinales y muchas otras cosas. De hecho, han sido capaces de mantener sus culturas en base al manejo balanceado de los recursos del ambiente. Este equilibrio está siendo destruído a tasas alarmantes por el “desarrollo” económico salvaje, a veces con consecuencias desastrosas para los pueblos indígenas. El Convenio sobre la Diversidad Biológica, adoptado por las Naciones Unidas en 1992, habla de la necesidad de respetar los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que representan los modos de vida tradicionales relevantes para la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica. (Artículo 8 [j]).

El desarrollo sostenible y los niveles de vida de los indígenas

23. Los pueblos indígenas se encuentran muy a menudo entre los estratos más pobres de la sociedad, sus niveles de vida están por debajo de la norma en muchos aspectos. Hay estudios que demuestran los altos niveles de mortalidad infantil y de desnutrición, ausencia de servicios públicos, dificultad de acceso a las instituciones de bienestar social, niveles por debajo del promedio en los servicios proporcionados por estas instituciones, vivienda inadecuada y bajos valores en otros indicadores asociados generalmente a la idea del desarrollo humano. Un estudio del Banco Mundial sobre la pobreza y los pueblos en América Latina muestra que estos se encuentran entre las poblaciones más pobres de la región.¹³
24. Los datos obtenidos por el Relator Especial en Guatemala, México y Filipinas confirman esta tendencia. Con frecuencia, sin embargo, no existen datos estadísticos desagregados y el Índice de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas no proporciona por lo general la información relevante. Las organizaciones indígenas en el Foro Permanente sobre Asuntos Indígenas de la ONU exigen que estos datos sean recolectados y proporcionados. El Informe anual sobre Desarrollo Humano debería, ciertamente, desagregar los datos según criterios de diferenciación

Naciones Unidas sobre Derechos Indígenas: Artículo 28. “Los pueblos indígenas tienen derecho a la conservación, reconstitución y protección del medio ambiente total y de la capacidad productiva de sus tierras, territorios y recursos, y a recibir asistencia a tal efecto de los Estados y por conducto de la cooperación internacional”. Artículo 30: “Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras, territorios y otros recursos.” El proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, adoptado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: artículo 18.4: “Los pueblos indígenas tienen derecho a un marco legal efectivo de protección de sus derechos sobre recursos naturales en sus tierras, inclusive sobre la capacidad para usar, administrar y conservar dichos recursos, y con respecto a los usos tradicionales de sus tierras, y sus intereses en tierras y recursos, como los de subsistencia”.

¹³ George Psacharopoulos y Harry Anthony Patrinos (Eds.). 1994. *Indigenous People and Poverty in Latin America. An Empirical Analysis*. Washington, D.C., The World Bank, p. 206-207.

étnica, cuando esto sea posible, para que pueda ser mejorada la evaluación e interpretación del desarrollo humano y social.

25. Muchos estados han reconocido estos problemas y promueven políticas y medidas especiales para mejorar los niveles de vida de los pueblos indígenas. En otras áreas, las políticas públicas no están orientadas en esta dirección y las necesidades de las poblaciones indígenas han sido descuidadas. Esta tendencia ha sido confirmada por numerosas intervenciones de los representantes indígenas en el GTPI a lo largo de los años y por los resultados de investigaciones independientes. Por ejemplo, el Comité sobre Salud Indígena expresó su preocupación en la decimonovena sesión del GTPI sobre la creciente disparidad entre la salud de los pueblos indígenas y el resto de la sociedad, a pesar de los esfuerzos de los gobiernos nacionales y las agencias internacionales. También pueden observarse grandes desigualdades entre indígenas y no indígenas en la disponibilidad de servicios sociales tales como salud, educación, vivienda y servicios urbanos, así como en la asignación de recursos públicos para las inversiones sociales y económicas. Los efectos acumulados de esta situación a lo largo de las décadas lleva a una condición en que los derechos económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas están siendo minados por políticas públicas y estrategias de inversión orientadas simplemente al crecimiento pero indiferentes a los derechos humanos.
26. La experiencia reciente ha mostrado que el crecimiento económico debe ir a la par con el desarrollo social si se quiere obtener resultados efectivos y mejorar la vida de los individuos y las comunidades. En el discurso internacional se habla ahora de un nuevo enfoque: *el desarrollo sostenible centrado en los derechos humanos*, lo cual significa que el desarrollo no producirá los resultados deseados a menos que logre mejorar las condiciones de existencia de los pueblos en el marco del respeto por los derechos humanos. Este enfoque puede ser de particular importancia para los pueblos indígenas cuyos derechos humanos han sido desatendidos con frecuencia, cuando no han sido abiertamente vulnerados por los enfoques tradicionales del desarrollo económico.

Represas, desarrollo y derechos indígenas

27. Entre los principales proyectos de desarrollo llevados a cabo en décadas recientes en las áreas indígenas, las represas de propósitos múltiples han tenido efectos dramáticos sobre las condiciones de vida de los pueblos indígenas. Algunas veces el impacto es benéfico, con frecuencia es devastador, pero nunca es indiferente. La Comisión Mundial sobre Represas informa:
28. Las grandes represas han tenido impactos serios en la vida, sustento, cultura y existencia espiritual de los pueblos indígenas y tribales. Debido al descuido y la falta de capacidad para lograr la justicia en un marco de desigualdades estructurales, de disonancia cultural, y de discriminación y marginalización económica y política, los pueblos indígenas y tribales han sufrido en forma desproporcional los efectos negativos de las grandes represas, al tiempo que con frecuencia se les ha excluido de la participación en sus beneficios.¹⁴
29. En la medida en que muchos de estos proyectos se encuentran en los territorios ancestrales de los pueblos indígenas, no debe sorprender que estos enarbolan la demanda del derecho a la tierra, el derecho a dar su consentimiento previo acerca del uso de la tierra, el derecho a la participación en los procesos de decisión sobre la implementación de tales proyectos, el derecho a compartir los beneficios potenciales, y más allá, el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación.

¹⁴ World Commission on Dams (2000). Dams and Development. A New Framework for Decision-Making. The Report of the World Commission on Dams. (Ver capítulo 4, "People and Large Dams-Social Performance", particularmente la sección sobre pueblos indígenas). Puede consultarse en www.dams.org.

30. En varios foros de la ONU y en otros, las organizaciones indígenas han señalado su preocupación por los impactos negativos de los megaproyectos, siendo uno de los más mencionados la pérdida de tierras y territorios. La falta de control sobre sus recursos naturales es una preocupación ampliamente compartida. Muchas veces estos proyectos implican desplazamientos involuntarios y reasentamientos de comunidades indígenas. En consecuencia ocurren con creciente frecuencia violaciones de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, que generan campañas de protesta o resistencia de los pueblos indígenas para atraer la atención pública a su situación, además de acudir a la justicia o pedir resarcimiento administrativo, y de cabildear en el sistema político.
31. En los apartados siguientes se proporcionan algunos ejemplos:

Colombia

El pueblo emberá-katío ha vivido tradicionalmente en el área de los ríos Sinú y Verde en los departamentos de Córdoba y Antioquía en el noroeste de Colombia. Sus territorios ancestrales fueron reconocidos como Resguardos Indígenas en 1993 y 1996 y en ellos viven alrededor de 500 familias. Los emberá-katío son uno de los varios pueblos indígenas que más han sufrido de la persistente violencia de la guerra civil en Colombia. Durante muchos años han negociado con las autoridades acerca del proyecto de construcción de varias represas hidroeléctricas que inundarán buena parte de sus territorios ancestrales (hasta 7000 hectáreas).

Preocupados por los efectos económicos y ecológicos negativos de la presa Urrá I sobre su cultura y organización social, los cabildos emberá-katío han estado sujetos a grandes presiones y se les ha acusado de ser simpatizantes de la guerrilla y “enemigos del progreso”. Desde 1992 fue expropiada una parte de su territorio por “utilidad pública” y la compañía privada Urrá recibió una licencia para comenzar la construcción del proyecto sin previa consulta con las comunidades indígenas (que era obligatoria según la Constitución colombiana).

En 1994 la empresa y la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) firmaron un acuerdo para la consulta obligatoria antes de la segunda fase del proyecto que implica la inundación de tierras y el funcionamiento de la represa. Un Plan de Etnodesarrollo estableció compensación para los eventuales efectos negativos de la presa sobre los emberá-katío. Pero al desviarse el río surgieron nuevos impactos dañinos, como la dificultad para los indígenas de navegar y pescar en el río. A pesar de un conflicto en ciernes, la compañía recibió la licencia gubernamental para inundar la región, posteriormente nulificada por la Corte Constitucional de Colombia, que declaró que el proceso violaba los derechos fundamentales de los pueblos indígenas y ordenó una nueva consulta así como compensación para los emberá-katío.¹⁵ En 1998 hubo escalada de violencia, varias familias fueron obligadas a dejar sus hogares bajo amenazas, fueron destruidas casas y propiedades, y aún más grave, varios líderes indígenas fueron asesinados o desaparecidos aparentemente por fuerzas paramilitares, mientras que otros fueron aparentemente victimados por las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).

En 2000 se llegó a un nuevo acuerdo entre el gobierno, la empresa y las comunidades indígenas. Además de prometerles servicios sociales y de salud a ser proporcionados por agencias internacionales, el acuerdo reconoce la neutralidad de los emberá-katío en la guerra civil, su plena autonomía regional, y su condición de no combatientes.¹⁶ Sin embargo, la violencia ha continuado en contra de los emberá en la forma de asesinatos, desapariciones forzadas,

¹⁵ Sentencia T-652/98. La ausencia de un proceso formal de consulta sobre el proyecto constituye, según la Corte, una violación del derecho a la participación, del derecho al debido proceso, y del principio del carácter multicultural de la nación colombiana.

¹⁶ Acta de acuerdos entre el Gobierno Nacional, la empresa Urra S.A. y los Cabildos Mayores de Río Verde y Río Sinú, y Comunidad de Seguido. Ministerio de Medio Ambiente, Bogotá April 25th. 2000.

detenciones arbitrarias y amenazas, algunas atribuidas a los grupos paramilitares y otras a las FARC.

El Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU en Bogotá ha denunciado el desplazamiento forzado de una comunidad emberá de 800 personas, incluyendo a 250 niños, debido a amenazas de las FARC y ha conminado al gobierno nacional a tomar medidas cautelares.¹⁷ En una carta al Relator Especial, la ONIC expresa su postura que los megaproyectos son la principal causa de los actuales conflictos entre los pueblos indígenas y el Estado.

La sobrevivencia del pueblo emberá-katío está en peligro. Varios de sus líderes más prominentes han sido asesinados durante los últimos cinco años. La represa Urrá I se está construyendo sin su consentimiento e implica desplazamientos involuntarios, desorganización económica y social y desintegración cultural. Los indígenas resienten la construcción de esta presa como una amenaza a su modo de vida, y algunos de los impactos ya detectados parecen apoyar esta visión. Esto incluye nuevas enfermedades antes desconocidas en el área, escasez de peces y otros elementos básicos de su dieta, y aún más importante, interrupción del cauce del río que representa un lugar central en la relación espiritual del pueblo emberá-katío con su tierra. Combinando estos impactos con los efectos de la continua violencia política, los emberá-katío enfrentan el peligro de no poder sobrevivir como pueblo: un caso claro de etnocidio.

India

La represa Sardar Sarovar en la India es la mayor de 30 presas grandes, 135 medianas y 3000 pequeñas que se construirán en el río Narmada y sus afluentes con el objeto de proporcionar grandes cantidades de agua y electricidad a la población de Gujarat, Maharashtra y Madhya Pradesh. Con una altura máxima de 136.5 metros, el gobierno afirma que el Proyecto Sardar Sarovar (SSP) irrigará más de 1.8 millones de hectáreas y aportará agua a las áreas de Kutch y Saurashtra en Gujarat, que sufren de sequía. Otros dicen que estos beneficios están exagerados y que nunca se obtendrán tal como afirma el gobierno. Por el contrario, el proyecto desplazará a más de 320,000 personas y afectará el sustento de miles de otras. En total, debido a desplazamientos de población por el sistema de canales y otros proyectos dependientes, se espera que cuando menos un millón de personas serán desplazadas o sufrirán efectos de diversa índole al término del proyecto. Por ello, el desarrollo en torno al río Narmada ha sido llamado “el mayor desastre humano y ambiental planeado por seres humanos”, lo cual está muy lejos de la idealización que hiciera años atrás el Primer Ministro Nehru de las represas como los “templos seculares de la India moderna.”¹⁸

Las dos terceras partes de más de 40,000 familias desplazadas por las aguas de la presa son pueblos tribales o adivasis. Su desplazamiento de sus tierras y recursos tradicionales impactará de manera significativa en la habilidad de los adivasis a gozar plenamente de sus derechos humanos. Los adivasis son por lo general autosuficientes y su reasentamiento en otros lugares significa la destrucción de sus modos de vida y su organización comunal.

En los años noventa hubo protestas no violentas contra la represa, lo cual condujo al Banco Mundial, después de haber auspiciado una evaluación independiente del proyecto que señaló sus grandes fallas, a cancelar \$170 millones restantes de su préstamo inicial de \$450 millones para el proyecto. Sin embargo se continuaron los trabajos en el proyecto, a pesar de intentos legales de interrumpir su construcción, y en el verano 2002 el nivel del agua en la presa aumentó mucho

¹⁷ Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Comunicado de Prensa. Condena a desplazamiento de indígenas Emberá en Tierralta. 17 de octubre de 2002.

¹⁸ John R Wood, “India’s Narmada River Dams: Sardar Sarovar under Siege”, *Asian Survey*, Vol XXXII (10), Oct 1993, p 968.

más de lo que estaba previsto al principio, poniendo en peligro de inundación a más personas y aldeas. Las medidas gubernamentales para rehabilitar y reasentar a los desplazados han sido insuficientes y generaron protestas por parte de los aldeanos afectados por el creciente nivel de las aguas, muchos de los cuales afirman que nunca abandonarán sus tierras a la represa, aunque signifique para ellos morir ahogados.

Los adivasis no participaron ni fueron consultados durante el proceso de construcción de la presa. Sólo los adivasis que viven en el área sumergida son elegibles a recibir compensación y a ser reacomodados. Pero las consecuencias secundarias de la represa también han desplazado a pueblos adivasis y afectado su existencia y su sustento.

Si bien el gobierno ha ofrecido paquetes de reasentamiento y compensación a los adivasis sin tierras que fueron desplazados de sus hogares, los observadores señalan que en la práctica no se han beneficiado plenamente con estos programas. Las tierras prometidas en Gujarat no fueron entregadas o resultaron ser de mala calidad, mientras que en Madhya Pradesh el gobierno no tenía recursos para reasentar a los adivasis desplazados. Además, el reasentamiento ha sido aplazado durante muchos años y se informa que el 75% de las personas desplazadas no han sido rehabilitadas. En la medida en que la ley no reconoce los derechos tradicionales a la tierra y que por tanto los adivasis pueden ser considerados como “ocupantes ilegales” de tierras gubernamentales, no han recibido compensación adecuada por sus pérdidas. Parece que el gobierno no se ha ocupado de las numerosas pérdidas no cuantificables causadas por la represa, tales como pérdida de acceso a los sitios religiosos y la desintegración social. Los desplazamientos debidos al proyecto Sardar Sarovar han conducido a la fragmentación de las comunidades adivasis así como a la pérdida de la identidad cultural. Las áreas de reasentamiento a veces son poco propicias para el modo de vida comunal de los adivasis, particularmente cuando han sido reasentados en comunidades de gente no tribal quienes rechazan el modo de vida tribal, o bien han tenido que migrar a las ciudades.

El desplazamiento involuntario conduce fácilmente a la violación de varios derechos económicos, sociales y culturales. A pesar de que se diga lo contrario, los adivasis reacomodados han tenido que sufrir, por lo general, una disminución de sus niveles de vida, la pérdida de recursos para su sustento, y la reducción de sus niveles de salud. Tampoco han sido atendidas adecuadamente sus necesidades educativas. También se han reportado casos de violencia y uso de la fuerza por parte de la policía contra los manifestantes que protestan y los que resisten su desplazamiento. En mayo 2002 la Autoridad del Narmada decidió aumentar el nivel del agua hasta 95 metros, aunque todavía no han sido reasentadas más de 35,000 familias desplazadas cuando el nivel apenas había llegado a 90 metros. Las inundaciones debidas al monzón y al aumento del nivel del agua de la represa han destruido cosechas y casas, dejando sin hogar a los habitantes de los pueblos. Se informa que sufrirán fuerte escasez de alimentos y agua potable.

La presa Sardar Sarovar y otros proyectos similares en el río Narmada plantean problemas complejos. Originalmente no fueron considerados los intereses y las aspiraciones de la población adivasi afectada en la planeación y la ejecución del proyecto. Como resultado del cabildeo de organizaciones tribales y de derechos humanos, el gobierno de la India ahora reconoce que los reclamos de las comunidades afectadas deben ser tomados en cuenta. Pero la implementación de las medidas para atenuar los efectos negativos y aumentar los beneficios del proyecto para la población adivasi se ha rezagado y es considerada por esta como insuficiente. Los derechos humanos de los adivasis deben ser incluidos como prioritarios en la implementación de este proyecto y otros semejantes. Sólo con el consentimiento pleno e informado de los pueblos tribales involucrados será posible un desarrollo centrado realmente en los derechos humanos, tal como lo ha recomendado la Asamblea General. Un paso inmediato sería interrumpir todo incremento en el nivel de las aguas de la represa hasta que hayan sido plenamente resueltos los

problemas de rehabilitación y reasentamiento a entera satisfacción de la población afectada, a través del diálogo constructivo y la negociación entre las partes.

Filipinas

El proyecto de propósitos múltiples San Roque en la Cordillera de las Filipinas implica la construcción de una gran presa en el río Agno, para la generación de energía eléctrica, la irrigación y el control de inundaciones. La construcción de la presa y la planta eléctrica se terminó en julio 2002 y las aguas comenzaron a subir en agosto. El sitio de la construcción cubre unos 34 kilómetros cuadrados pero la irrigación y el control de inundaciones cubrirán un área mucho mayor, afectando a treinta municipios en tres provincias. El embalse de la presa sumergirá a ocho comunidades indígenas.

Muchos otros pueblos serán afectados por la sedimentación y las inundaciones río arriba del embalse. Para atenuar el impacto negativo potencial de estos procesos se ha iniciado un plan de manejo de la cuenca acuífera. Se espera que más de 70,000 hectáreas de arrozceras serán irrigadas y el control de inundaciones beneficiará unas 125,000 hectáreas.

Río arriba de la presa viven los pueblos indígenas ibaloy, kankaney y kalanguya; alrededor de 120 hogares en ocho comunidades indígenas han sido dispersadas por la subida de las aguas. Más de 5000 hogares indígenas (alrededor de 26,000 personas) serán afectados por la sedimentación y las inundaciones causadas por el embalse y más de 3000 hogares serán afectados por el manejo de la cuenca. La elevada sedimentación ocurre por los residuos minerales producidos por importantes actividades mineras, que amenazan las actividades tradicionales de las comunidades indígenas en la región. El plan de manejo de la cuenca acuífera implica limitar algunas de las actividades tradicionales de las comunidades indígenas, tales como la pequeña minería (que casi no afecta el medio ambiente), detener la recolección de madera utilizada para la construcción local y para combustible en el hogar, y reglamentar la agricultura de quema y roza, todas ellas actividades generalmente consideradas como buen manejo agroforestal. En vez de ello, se está promoviendo la agricultura comercial y la ganadería en gran escala que implican la deforestación que a su vez induce a la erosión masiva en las cuencas alta y baja del río.

El proyecto tiene varias implicaciones para los derechos humanos. En primer lugar, los trastornos ambientales; en segundo, el desplazamiento de la población, que en parte parece haber sido forzosa, pero más que nada se hizo con insistencia en la puesta en marcha del proyecto a pesar de la resistencia comunitaria, así como mediante la persuasión. Poco a poco se ha acallado la resistencia popular al proyecto. Los derechos ancestrales prioritarios de las familias indígenas no han sido debidamente reconocidos, pero al avanzar el proyecto algunas familias aceptaron alguna forma de compensación por su desplazamiento, lo cual fue entonces citado como un indicio de su consentimiento. De hecho, sin embargo, ninguna de las comunidades afectadas participó en la planeación del proyecto y ninguna dio su consentimiento al mismo. Pero muchas personas participaron en las consultas relativas a las medidas para atenuar el impacto, y todas ellas están ahora obligadas a aceptar la implementación de estas medidas, que significan cambios drásticos en sus formas de vida.

El plan de manejo de la cuenca acuífera está orientado a que las comunidades indígenas se alejen de la economía de subsistencia campesina tradicional y adopten la monocultura de verduras, flores y esteras para producir escobas, así como la ganadería para el mercado. Al dar crédito a los campesinos para emprender nuevas actividades, los operadores de la cuenca están introduciendo nuevas relaciones económicas en los hogares que pueden ser o no ser buenas para las comunidades. Cualquiera que sea el resultado final, los debates suscitados por los proyectos de la represa ya han trastornado considerablemente las relaciones sociales locales.

Ello ha podido ocurrir porque no han sido efectivos los mecanismos para la protección de los derechos indígenas. Las comunidades indígenas del municipio de Itogon intentaron suspender las obras acudiendo a las leyes existentes en el país y también presentaron una petición a la Comisión Nacional de Pueblos Indígenas, pero no obtuvieron resultados. Así, las leyes adoptadas para proteger a las comunidades indígenas fueron ignoradas¹⁹.

Los derechos lingüísticos

32. Los pueblos indígenas generalmente mantienen una especificidad cultural propia que los distingue claramente de otros grupos en la sociedad, de los sectores identificados con el concepto de “cultura nacional o general”. Debe mencionarse en primer lugar la importancia que tiene el idioma de cualquier pueblo para proporcionar a este su especificidad cultural esencial. La lengua no sólo es un medio de comunicación sino también un elemento crucial para estructurar los procesos de pensamiento y dar significado al entorno natural y social de toda persona. Una comunidad lingüística es también una comunidad epistémica, es decir, que vincula a la gente mediante su participación en un medio común con significados compartidos. Las comunidades lingüísticas indígenas ofrecen a sus miembros una gama completa de significados culturales que se derivan del uso de un idioma compartido. La mayoría de las lenguas indígenas son muy antiguas y si bien han sufrido transformaciones —como cualquier otra lengua— se transmiten de generación a generación y así ayudan a preservar la continuidad de una comunidad lingüística y su cultura. El público a menudo desprecia las lenguas indígenas considerándolas meros “dialectos”, o sea algo menos que lenguas estructuradas, por lo cual les niega su propia identidad, lo que constituye un caso más de discriminación cultural.
33. Los derechos lingüísticos son un elemento esencial de los derechos culturales que todas las personas poseen bajo la normatividad internacional de los derechos humanos. El derecho a usar su propia lengua pertenece no sólo a los individuos sino también a las comunidades, las naciones y los pueblos. Si a una comunidad lingüística se le niega el uso colectivo y público de su idioma (por ejemplo en las escuelas, los medios, los tribunales o la administración) entonces está limitado seriamente el derecho de cualquier individuo al uso de su lengua. Por lo tanto, los derechos lingüísticos son proclamados hoy día como derechos humanos. Varios estados han legislado ya la protección de las lenguas regionales, minoritarias o indígenas. Por ejemplo, la Ley de Educación de Nueva Zelanda obliga al financiamiento de escuelas pre-primarias, primarias, secundarias y universidades de los *maori*. Esto se logró gracias a las presiones ejercidas por las madres maoríes quienes insistían que los *maori* recuperen la educación de sus hijos desde su nacimiento hasta la edad adulta.²⁰ Los *ainu* del norte de Japón han casi perdido totalmente el uso de su lengua como resultado de décadas de políticas estatales asimilacionistas. Ahora reclaman el respeto de sus derechos lingüísticos como parte esencial de su integridad cultural.²¹
34. Pero en perspectiva histórica, las políticas de los estados no siempre han reconocido o protegido las lenguas habladas por los pueblos indígenas o las minorías étnicas. Por el contrario, la intención de las políticas lingüísticas, educativas y culturales oficiales con frecuencia ha sido la asimilación de estos grupos a la cultura nacional, llevándolos a la pérdida de sus idiomas y culturas. Sólo en años recientes se ha reconocido que estos procesos son violatorios de los

¹⁹ La información sobre el proyecto San Roque fue proporcionada por Ápit Takó, Alliance of Peasants in the Cordillera Homeland, a través de Tebtebba, the Indigenous Peoples' International Centre for Policy Research and Education, Baguio City, octubre de 2002.

²⁰ Ver documento de la ONU E/CN.4/2002/97, par. 60.

²¹ Entrevistas con los miembros de la Ainu Association of Hokkaido, Japón, diciembre de 2002.

derechos humanos de los miembros de tales comunidades lingüísticas, y también han sido consideradas como una forma de etnocidio.²²

35. Hoy en día se reconocen las lenguas indígenas como lenguas nacionales en algunos estados, cuando menos en las regiones en que su uso está extendido, y algunas veces se les concede algún status oficial. En otros casos tal vez ya no se les reprime sino solamente se les tolera como un medio privado de comunicación, pero no se les reconoce ningún status oficial. En muchas comunidades lingüísticas indígenas en el mundo, es común encontrar miembros de la vieja generación que mantienen su idioma mientras que los jóvenes y los niños tienden mayormente a perder su lengua, particularmente cuando hay políticas asimilacionistas. El artículo 30 de la Convención sobre los Derechos del Niño habla claro:

En los estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas o personas de origen indígena, no se negará a un niño que pertenezca a tales minorías o que sea indígena, el derecho que le corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión, o a emplear su propio idioma.²³

36. En noviembre 2001 la UNESCO adoptó la Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural, que subraya que la conservación de la diversidad cultural constituye una precondition ética fundamental de la promoción de los derechos humanos y las libertades fundamentales, particularmente de las minorías y los pueblos indígenas.

El derecho a la educación y la cultura

37. El uso de la lengua materna en la educación y las comunicaciones públicas es un tema de suma importancia en la definición de los derechos humanos de los pueblos indígenas. Contrastando con la idea, anteriormente muy extendida y dominante, de que la escolarización formal es un instrumento de asimilación y aculturación mediante el cual los niños indígenas aprenden a hablar la lengua nacional y reemplazan su propio idioma materno, actualmente se piensa más bien lo contrario. La educación bilingüe e intercultural ha devenido en el objetivo de política educativa para las comunidades indígenas en muchas partes del mundo. Los especialistas en educación concuerdan que la escolarización a temprana edad tanto en la lengua materna como en la lengua oficial del Estado resulta beneficiosa para los niños indígenas, quienes podrán aprender la lengua vehicular de la sociedad más amplia sin perder su idioma vernáculo.
38. Sin embargo, a pesar de la mejor de las intenciones, la enseñanza de las lenguas nativas en la escuela tiene sus dificultades. En primer lugar, muchas lenguas indígenas carecen de sus propios alfabetos y no poseen una tradición escrita. En segundo lugar, la enseñanza formal de la lengua vernácula y del idioma vehicular u oficial como segunda lengua requiere de una formación especial y de capacidades pedagógicas que con frecuencia no poseen los maestros indígenas. Por ejemplo, en México en donde la educación oficial bilingüe en zonas indígenas tiene una larga historia, los resultados escolares de los estudiantes en escuelas bilingües aún se encuentran por debajo del promedio nacional. Además, la preparación de libros de texto y materiales pedagógicos en lenguas indígenas por lo general tiene rezagos frente a las regiones en las cuales se enseña exclusivamente la lengua nacional u oficial. En muchos países, la administración escolar (pública o privada) no está habilitada para manejar eficazmente la educación bilingüe indígena. De esta manera, el derecho indígena a recibir educación en sus propias lenguas no está siendo aplicado adecuadamente y requiere de mayor atención en el futuro. En Guatemala los acuerdos de paz establecen el derecho de los niños indígenas a la educación bilingüe e

²² El etnocidio es un proceso de cambio y destrucción cultural como resultado de políticas específicas que minan la capacidad de autopreservación de una comunidad cultural.

²³ La redacción del artículo se basa en el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

intercultural, pero el Relator Especial ha recibido informes de que esta política no se está aún implementando plenamente.

39. Aún más problemática es la idea de la educación multicultural o intercultural, porque involucra no solamente a las escuelas locales sino también al sistema escolar regional y nacional y a la filosofía educativa de cualquier país en el que hay pueblos indígenas. La noción de la educación multicultural e intercultural conduce a una revisión completa de los contenidos y métodos educativos en los países en donde se aplica. Quiere decir básicamente que la diversidad cultural del país debe de estar reflejada en el curriculum y la preservación y promoción de la diversidad cultural debería ser un objetivos compatible con el gobierno democrático y el pleno goce de los derechos humanos para todos. En ciertos casos este enfoque va a requerir de la revisión de las ideas tradicionales de los grupos culturales mayoritarios o dominantes sobre la cultura y la identidad nacionales. Las organizaciones indígenas a menudo tienen que recordarle al mundo que sus propias especificidades culturales también constituyen contribuciones a la cultura universal y no meras reliquias de un pasado que desaparece. Los derechos de los pueblos indígenas a la cultura y la educación (de hecho, toda la gama de los derechos culturales) incluyen el derecho al disfrute y la protección de sus propias culturas en un mundo amplio y multicultural.
40. La preservación de las culturas indígenas (incluyendo elementos tangibles e intangibles, el arte y los artefactos, las tradiciones, los sistemas de conocimiento, los derechos de la propiedad intelectual, el manejo de los ecosistemas, la espiritualidad etc.) constituye un elemento esencial de un paquete comprensivo de derechos humanos indígenas. Esto pudiera ser auto-evidente para cualquier persona que tome en serio los derechos culturales tal y como están enunciados en los Pactos Internacionales. Pero de hecho la preservación de las culturas indígenas no es de ninguna manera un proceso natural. Más bien parece lo contrario, porque, como ha sido bien documentado en la literatura especializada sobre la materia, las políticas públicas fueron diseñadas con frecuencia para eliminar y transformar las culturas indígenas ya que se considera su existencia como perjudicial a la idea de la integración y el desarrollo nacionales. Muchos países adoptan políticas específicas para asimilar a los pueblos indígenas a la cultura “nacional” más amplia en el marco de la modernización cultural y social. Si bien estas ideas ya no cuentan con el apoyo que tenían antes, y mientras que más y más estados adoptan posiciones favorables al multiculturalismo, aún hay muchos casos en los que las culturas de los pueblos indígenas se encuentran bajo fuertes presiones externas para cambiar, cuando no se hallan de plano al punto de extinguirse.
41. La idea del multiculturalismo no implica la preservación artificial de las culturas indígenas o tribales en algún museo, sino sólo el derecho de toda comunidad humana a vivir de acuerdo con las normas y las visiones de su propia cultura. Es cierto que las culturas cambian con el tiempo, pero sólo el tiempo dirá si algún día se llegará a una sola cultura universal o a múltiples culturas locales, regionales, étnicas y nacionales interconectadas. En términos humanos, resulta claro que los derechos culturales pertenecen a cada individuo, pero estos derechos sólo pueden ser disfrutados plenamente por todas las personas en una comunidad, junto con otros miembros del grupo. Los pueblos indígenas requieren garantías que sus culturas recibirán el mismo respeto y consideración de otros grupos en la sociedad, y que tendrán la libertad de desarrollar su creatividad cultural en comunión con otros miembros de su grupo. A nivel internacional estos temas han sido elaborados por la UNESCO y por la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual en cuanto se refiere al patrimonio cultural y la propiedad intelectual de los pueblos indígenas. La Comisión Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos elaboró lineamientos que obligan a los estados a tomar medidas específicas para la promoción de la identidad cultural y la “conciencia y disfrute del patrimonio cultural de los grupos étnicos y minorías nacionales y de los sectores indígenas de la población.”²⁴

²⁴ African Commission 1990: 417-8.

La organización social, el gobierno local y el derecho consuetudinario

42. Las identidades culturales se mantienen no solamente por una lista discreta de “elementos” que cada uno de los miembros de un grupo cultural lleva consigo al pasar por la vida. De hecho, estos elementos pueden variar de un individuo a otro y con frecuencia cambian con el paso del tiempo. Así que no es el contenido de una cultura el que define la identidad de cualquier grupo. Es más bien en el campo de la organización social que se forjan y sostienen las identidades. En la medida en que un sistema de relaciones sociales define la identidad de cada miembro y su vínculo con el grupo como un todo, las instituciones y relaciones sociales características de una comunidad dada son el marco de referencia necesario para que pueda florecer cualquier cultura. Las comunidades indígenas lo saben bien, porque cuando reclaman el derecho a mantener su organización social frente a las presiones de la sociedad exterior, realmente están defendiendo la preservación de su cultura.
43. Con demasiada frecuencia la sociedad nacional ha tomado la postura que las instituciones sociales indígenas son contrarias al interés nacional o, incluso peor, son moralmente rechazables. Esta posición fue adoptada por mucho tiempo por las instituciones dominantes de los imperios coloniales. Se debate con frecuencia si el apego a las instituciones comunales indígenas no conduce bajo ciertas circunstancias a la violación de los derechos humanos individuales (por ejemplo, los derechos de las mujeres y las niñas).
44. La organización comunitaria local se mantiene generalmente por la participación de sus miembros en un sistema de usos y costumbres, o derecho consuetudinario, el cual en muchos países no se le concede ningún reconocimiento jurídico formal y que puede de hecho ser considerado como compitiendo con el sistema jurídico formal del estado. Si los miembros de la comunidad aceptan las normas del derecho consuetudinario no escrito, ¿violan el sistema jurídico del país? La aplicación del derecho consuetudinario ¿viola las normas legales nacionales? Pero, ¿qué sucede en situaciones en las que la aplicación del derecho positivo implica la violación de las normas y costumbres de una comunidad? ¿No constituye eso también una violación de los derechos humanos?
45. Estos temas son tratados en forma diferente por los estados (así como por los diferentes especialistas) y las diversas soluciones van desde alguna forma aceptada de pluralismo legal al rechazo absoluto por parte del sistema jurídico oficial de cualquier tipo de derecho consuetudinario, encontrándose también algunas posturas intermedias. ¿Bajo qué circunstancias puede la aplicación de la costumbre jurídica indígena amenazar las normas internacionales aceptadas de los derechos humanos individuales? Y por el contrario, ¿bajo qué circunstancias violaría la eliminación o liquidación de la costumbre jurídica indígena los derechos humanos de los miembros de las comunidades indígenas?
46. Desde tiempos inmemoriales, las comunidades locales se han dado alguna forma de gobierno local en el marco de la estructura política más amplia a la cual fueron integradas como resultado de eventos históricos. Las comunidades indígenas no son la excepción. A lo largo de la historia las comunidades locales han luchado por defender su autonomía frente a las presiones exteriores, a veces con éxito y a veces no. En la medida en que los pueblos indígenas fueron incorporados a estructuras estatales mayores sin su consentimiento durante la época de la colonización o la expansión del estado nacional moderno, sus formas locales de gobierno fueron modificadas o adaptadas para servir a los intereses y necesidades del estado, creando tensiones que con frecuencia condujeron a conflictos y violencia.
47. Las organizaciones indígenas buscan preservar o rescatar el derecho al autogobierno local o regional, consideran este derecho como parte de sus libertades fundamentales que el derecho internacional reconoce a todos los pueblos. Mediante las negociaciones y los tratados, las

reformas constitucionales o legislaciones especiales, los pueblos indígenas han logrado en muchos casos establecer acuerdos con los estados en cuanto a este derecho al autogobierno. Sin embargo, en otros casos esto no ha sido posible y la administración de los asuntos de las comunidades indígenas corresponde con frecuencia al nivel nacional o regional de gobierno. Ello corresponde generalmente a los ministerios, departamentos u oficinas de asuntos indígenas, y los gobiernos locales indígenas deben tratar con estas instituciones en vez de hacerlo con el sistema administrativo o político nacional en general. Las organizaciones indígenas pueden considerar que esto es una forma de discriminación, mientras que los gobiernos sostienen que estos arreglos tienen por objeto la protección de los propios pueblos indígenas y sus mejores intereses (tal como los define el estado).

La representación política, la autonomía y la libre determinación

48. La auto-organización indígena ha hecho progresos a lo largo de los años. Desde el nivel local hasta los niveles regional, nacional e internacional, las asociaciones indígenas han llegado a ser actores sociales y políticos por derecho propio, como se advierte en su participación continua en las sesiones anuales del GTPI. Hablan con muchas voces pero manifiestan un sorprendente acuerdo con respecto a los temas fundamentales de sus derechos humanos, sus objetivos y sus aspiraciones. En algunos países ahora son reconocidos como socios e interlocutores legítimos de los gobiernos y otros sectores nacionales. En otros países ha sido más difícil y puede ser que sus organizaciones no sean reconocidas oficialmente ni sea respetado completamente su derecho humano a la libre asociación. En la medida en que los derechos de los pueblos indígenas son muchas veces descuidados e ignorados en las estructuras del poder existentes, sus organizaciones y otras asociaciones militantes de los derechos humanos que asumen su causa pueden también llegar a ser víctimas de abusos y no recibir la adecuada protección bajo la ley. En este sentido han sido enviadas numerosas comunicaciones en los últimos años a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Comité de Expertos de la OIT y, entre otros, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
49. Más allá del respeto a sus derechos humanos, las organizaciones indígenas también reclaman el derecho a la representación política como pueblos indígenas en el nivel nacional, un reclamo que puede ser o no compatible con las estructuras políticas existentes. Aún más insistente ha sido el reclamo por algún tipo de autonomía, y en diversos países esta se ha logrado mientras que en otros no está contemplada en el sistema jurídico actual.
50. Uno de los temas más controvertidos en torno a los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas tiene que ver con el tan debatido derecho de los pueblos a la libre determinación. En sus planteamientos ante los foros internacionales, los representantes indígenas exigen el reconocimiento de su derecho a la libre determinación como pueblos. Con igual insistencia, algunos estados sostienen que este derecho no se extiende a los indígenas. El concepto de libre determinación está estrechamente vinculado al uso del término “pueblos”. No parece haber en ninguno de los múltiples instrumentos jurídicos internacionales que han sido adoptados durante el último medio siglo, ni en las legislaciones nacionales, una definición clara e inequívoca de este término. Sin una definición clara que pudiera lograr un amplio consenso, no es obvio cuál es realmente el meollo del debate. En la ciencia política y la literatura jurídica el término se refiere por lo general a todos los ciudadanos de un estado, mientras que en los textos más sociológicos la noción de “pueblo” se refiere a ciertos rasgos comunes, a identidades e identificaciones compartidas. Los gobiernos han tratado por lo general de no referirse a los grupos indígenas como “pueblos” (en el sentido jurídico que se le da a este concepto en el derecho internacional), y es por ello que ha habido tan poco progreso en las Naciones Unidas y el sistema interamericano para la adopción de una Declaración sobre derechos indígenas. El Convenio 169 de la OIT califica su uso del término, el Congreso Mundial sobre Derechos

Humanos de Viena en 1993 lo evitó, y la Declaración Final del Congreso Mundial contra el Racismo de Durban (2001) trató de evitar su uso. Finalmente fue adoptado por la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (Johannesburgo 2002), en el cual se reconoce: “el papel vital de los pueblos indígenas en el desarrollo sostenible.”²⁵

51. En la medida en que el derecho de los pueblos a la libre determinación es básico para el pleno disfrute de todos los demás derechos humanos,²⁶ y que los pueblos indígenas reclaman para sí legítimamente el derecho de ser reconocidos como tales, la denegación de este derecho a los pueblos indígenas sigue siendo uno de los puntos inacabados en la agenda mundial de los derechos humanos. Los estados deberían adoptar los actuales proyectos de declaración sobre los derechos indígenas que están siendo discutidos en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU y en la OEA, respetando plenamente los artículos que se refieren al derecho a la libre determinación. Los estados que aún no lo han hecho también deberían ratificar el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales.

CONCLUSIONES

52. Como lo demuestran los casos mencionados en los párrafos anteriores, existen patrones recurrentes de violaciones de los derechos humanos de los pueblos indígenas en todas partes. El despojo de tierras, la discriminación y la violencia contra individuos y comunidades indígenas, los desplazamientos y reasentamientos obligatorios y la insuficiencia de los servicios sociales (sobre todo salud y educación) constituyen temas recurrentes en las comunicaciones y los planteamientos que hacen los representantes indígenas en los foros internacionales. Entre las situaciones denunciadas con más frecuencia podemos mencionar las actividades madereras y mineras que afectan el sustento de los indígenas, la inundación de territorios indígenas ancestrales debido a proyectos de usos múltiples, la destrucción del medio ambiente debido a la construcción de instalaciones petroleras, y la violencia contra líderes indígenas que luchan por los derechos de sus comunidades. La discriminación contra los pueblos indígenas se refleja con frecuencia en la insuficiencia de fondos o inversiones para el crecimiento económico, la falta de recursos para servicios sociales y culturales, y la existencia de prioridades nacionales otras que el desarrollo indígena. La discriminación contra los pueblos tribales e indígenas, sobre todo a las mujeres, en el campo del trabajo, incluyendo el trabajo forzado y la cuasi-esclavitud por deudas, así como condiciones inhumanas de trabajo entre gran número de trabajadores pertenecientes a las “tribus catalogadas”,²⁷ han sido señalada por el Comité de Expertos de la OIT.
53. En algunos países con pueblos indígenas, sus derechos aún deben ser reconocidos en la legislación nacional. En otros, en que ya se ha adoptado alguna legislación al respecto (aunque no sea perfecta), el problema es su inadecuada implementación. Uno de los principales obstáculos para el acceso de los pueblos indígenas a los derechos humanos son las dificultades que se encuentran en el sistema de administración de justicia. La discriminación y el sesgo anti indígena en la administración de justicia es un tema recurrente de las denuncias y reclamos de los representantes indígenas, que a veces es incluso aceptado por la autoridades judiciales. Esto se relaciona con el papel vital de la costumbre jurídica en las comunidades indígenas, que puede ser reconocida oficialmente o que puede ser ignorada y relegada por las autoridades nacionales. Abrir la administración de justicia al derecho indígena puede ser un asunto espinoso ya que involucra

²⁵ La Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible, 4 de septiembre de 2002, párrafo 25. www.johannesburgsummit.org

²⁶ “Todos los pueblos tienen el derecho a la libre determinación” dice el artículo primero del Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), adoptados por la Asamblea General en 1966.

²⁷ “Scheduled Tribes”, término que se usa sobre todo en la India para referirse a los *adivasis*, y que es de origen y uso colonial.

concepciones contrastantes del derecho y la justicia, que los tribunales y la administración de justicia no siempre tienen la capacidad de manejar. Estos problemas se tratan de manera distinta en los países que tienen una tradición del derecho basado en casos y los que tienen un sistema jurídico que se remonta al derecho romano y el código napoleónico. En algunos países de Asia y África el pluralismo jurídico es aceptado, pero otros prefieren un sistema jurídico unificado y codificado en el cual por lo general no encuentran lugar las tradiciones jurídicas consuetudinarias no escritas de los indígenas.

54. El pleno disfrute de los derechos humanos por los pueblos indígenas requiere no solamente un cambio de percepciones y tradiciones jurídicas, sino más bien un replanteamiento completo del concepto del estado nacional. De hecho, la mayoría de los estados modernos están basados en el mito de una sola nación culturalmente homogénea que ocupa un territorio específico y cuyos miembros están ligados por una sola estructura jurídica y administrativa. Esta ficción decimonónica, propagada por algunos estados europeos no constituye, sin embargo, un fenómeno universal. Y lo es menos aún en el mundo pos-colonial cuyas migraciones masivas y economía globalizada debilitan aún más el modelo mismo del estado-nación. El pleno acceso de los pueblos indígenas a los derechos humanos requiere una reconceptualización del modelo del estado nacional monocultural y monoétnico. Pero mucha gente en el mundo no está aún lista para esta transformación.
55. Los derechos humanos de los pueblos indígenas han hecho algunos progresos en años recientes, tanto en el nivel nacional como internacional. Pero aún queda mucho por hacer. La próxima década será crucial para determinar si este progreso continuará y se consolidará o si se desvanecerá como una aspiración utópica más a la que no se dio seguimiento con suficiente vigor y persistencia.