

LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS



Editorial	3
Coordinadores: Juan Daniel Oliva y Adriana Sánchez. Universidad Carlos III	
I. LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS	
Los pueblos indígenas de nuestro tiempo: entre la resistencia y la construcción de utopías	7
Juan Daniel Oliva Martínez	
Cultura, Derecho internacional de los derechos humanos y derechos de los pueblos indígenas	23
Carlos R. Fernández Liesa	
Objetivos de Desarrollo Sostenible y pueblos indígenas: la interculturalidad como requisito de paz y desarrollo	31
Myrna Cunningham Kain	
Los pueblos indígenas y su derecho al desarrollo	40
Felipe Gómez Isa	
Autonomías indígenas: algunas experiencias a nivel internacional	48
Raúl Rangel González	
Lo que nos cuenta el (no) derecho a la consulta previa. Una reflexión sobre derechos y pueblos indígenas	60
Marco Aparicio Wilhelmi	
El reconocimiento de las justicias indígenas: un avance de doble filo	73
Víctor Práxedes Saavedra Rionda	
Movimiento indígena ecuatoriano, panorama del camino	81
Francisco Masabalín	
Desplazamiento forzado de los refugiados venezolanos warao en territorio brasileño	97
Adriana Sánchez Lizama y Laura Sofía Fontal Girona	
El pueblo Mapuche en el Derecho Penal Chileno	113
Ángela Oriana Morales Carimán	
La visa H2A y los trabajadores agrícolas indígenas en los Estados Unidos	123
Emily Williams	
El caso mexicano tras la campaña de María de Jesús Patricio Martínez “Marichuy”	130
Felipe Gómez Gómez	
Defensores de derechos indígenas en América Latina	137
FILAC	

Cooperación con los pueblos indígenas. Trayectoria y perspectivas a futuro	146
Programa Indígena de la AECID	
Colaboración del Movimiento por la Paz –MPDL– con Unidad Indígena del Pueblo Awá-UNIPA	154
II. AGENDA DEL MOVIMIENTO POR LA PAZ	155
III. BIBLIOGRAFÍA	
Revista de Revistas	162
Alex Iván Arévalo Salinas Tamer Al Najjar Trujillo	
IV. DOCUMENTACIÓN	
Convenio OIT 169, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes	167
Resolución 61/295 de la Asamblea General de las Naciones Unidas	175

Tiempo de Paz no se hace responsable de las opiniones expresadas por los autores.



Esta revista ha recibido una ayuda a la edición del Ministerio de Cultura y Deporte.

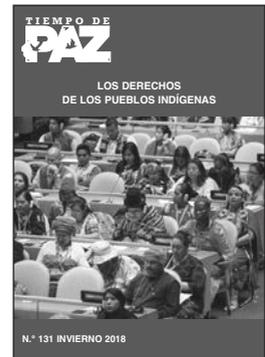


Foto portada: FILAC

Revista trimestral. Presidenta: Francisca Sauquillo, Presidenta del Movimiento por la Paz –MPDL–. **Director:** Carlos Fernández Liesa. **Redactora-Jefe:** Teresa Rodríguez de Lecea. **Secretario de Redacción:** Gabriel Rosón.

Consejo de Redacción: Vicente Baeza, Henar Corbí, José Luis Fernández Rioja, Fernando Galindo, Emilio Ginés, Enrique Gomáriz, Marta Iglesias, Tshimpanga Matala, Emilio Menéndez del Valle, Ana M^a Ruiz Tagle, Margarita Sáenz-Díez, Enrique Sánchez, Jaume Segura, José Angel Sotillo, Rafael Tuñón.

Colaboradores: Francisco Aldecoa, Celestino del Arenal, Mariano Calle, Elena Flores, Javier García Fernández, Emilio Gilolmo, José Manuel Gómez Mancebo, Manuel Guedán, Juan Gutiérrez, María Ángeles Herrero, Nacho López Cano, Araceli Mangas, Manuel Martín Parra, José Molina, Isabel Muñoz, Manuel Núñez Encabo, Manuel Ortuño, Manuel Pérez González, Manuel Pérez Ledesma, Manuel de la Rocha, Marisa Rodríguez, Felipe Sahagún, Antonio Santesmases, Félix Sautié, Fernando Savater, Manuel Simón, Pablo Sullivan, Fernando Valenzuela, Carlos Alonso Zaldívar.

Editor: Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad. **Redacción y Administración:** C/ Martos, 15. 28053 Madrid. Tel.: 91 429 76 44. Fax: 91 429 73 73. E-Mail: mpdl@mpdl.org. **Composición, fotomecánica e impresión:** Jorge Chillón. **Depósito Legal:** M-1062-1984. **ISSN:** 0212-8926

El consejo editorial de la Revista **Tiempo de Paz** decidió antes del verano abordar la cuestión de los derechos de los pueblos indígenas con la idea de intentar seguir los temas de vanguardia de los derechos humanos. Además, España tiene una especial responsabilidad histórica en reconocer la importancia que tienen los pueblos indígenas, con más de 370 millones de personas que habitan diferentes zonas en los cinco continentes. Aquí muy especialmente analizamos la situación en Iberoamérica.

Los pueblos indígenas son portadores de nuevos valores en la comunidad internacional, desde la perspectiva cultural y de la sostenibilidad, fundamentalmente. Su estudio y análisis puede contribuir a mejorar su situación, después de haber emergido como actores desde hace unas décadas, pero también puede contribuir a cambiar los paradigmas occidentales, mediante un diálogo transcivilizatorio e intercultural, que es importante en el desarrollo de valores comunes en la sociedad internacional.

Para impulsar este número seleccionamos a dos de los grandes especialistas de los derechos de los pueblos indígenas, Daniel Oliva Martínez, profesor de derecho internacional de la Universidad Carlos III y co-director del título de expertos en derechos indígenas, derechos humanos y cooperación internacional que se hace en la Universidad Carlos III de Madrid, con la colaboración del Fondo para los pueblos indígenas de América Latina y el Caribe y de la AECID; junto con la importante ayuda de Adriana Sánchez Lizama, especialista en derechos de los pueblos indígenas y en derechos humanos, y coordinadora del título de expertos de la Universidad Carlos III.

Para este número han aceptado colaborar prestigiosos investigadores y especialistas en la materia, siendo algunos destacados líderes de los pueblos indígenas, con relevante presencia en diferentes foros nacionales, regionales e internacionales de deliberación y acción pública y quienes cuentan con una acreditada trayectoria profesional y excelente formación académica. Hemos querido así dar voz a los verdaderos protagonistas y que ellos hablasen por sí mismos. Son hoy en día los pueblos indígenas unos actores colectivos de cambio en la defensa de la naturaleza, la diversidad cultural y sus derechos colectivos que ya han logrado reconocimiento en instrumentos del Derecho Internacional, así como en constituciones de los Estados, diferentes legislaciones internas y sentencias de tribunales nacionales e internacionales.

El número se inicia con una introducción a la situación actual del movimiento indígena, sus principales demandas al espíritu de resistencia y las prácticas transformadoras que lo caracterizan, así como a las contribuciones más importantes que los pueblos indígenas pueden hacer a las sociedades nacionales con las que conviven y al conjunto de la Comunidad Internacional. Algo que no puede analizarse si no es a la luz de la normativa de referencia relacionada con la protección de la cultura y el patrimonio material e inmaterial en el marco del Derecho Internacional, tal y como analiza el catedrático, también de la Universidad Carlos III y director de la revista, Carlos Fernández Liesa en su trabajo, en donde reconoce a su vez, las contribuciones de los pueblos indígenas a su avance y evolución. Asimismo se defiende la necesidad de seguir avanzando hacia dinámicas más transculturales que legitimen, con mayor intensidad ante las culturas no occidentales, al ordenamiento internacional que indudablemente tiene un origen eurocéntrico y no siempre fue sensible a la protección de la diversidad cultural. Los dos profesores mencionados son los codirectores del postgrado de referencia internacional en el campo de los pueblos indígenas.

Seguidamente Myrna Cunningham Kain, indígena miskita nicaragüense, coordinadora de la Cátedra de la Universidad Indígena Intercultural y presidenta del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, profundiza en la relación entre pueblos indígenas y ODS, analizando críticamente algunas de las carencias de estos y defendiendo que la implementación de la Agenda 2030 deberá tener en cuenta las necesidades y cosmovisiones de los pueblos indígenas para asegurar así verdaderos marcos de interculturalidad como requisitos para la paz y el desarrollo. La doctora Myrna Cunningham, médico de formación y con una amplia y extendida experiencia internacional, es con seguridad una de las intelectuales, académicas, activistas y profesionales con mayor influencia dentro y fuera del movimiento indígena. Su aportación es muy importante para Tiempo de Paz.

Estas tres contribuciones, –y por eso aparecen las primeras en este número– nos proporcionan el marco general, social, cultural, político y jurídico necesario para conocer el rol y la situación de los pueblos indígenas en la actualidad.

Los siguientes cuatro artículos que se integran en esta primera parte de la revista están centrados en el análisis crítico de la naturaleza jurídica, el contenido material, la proyección, los límites y las experiencias (también las dificultades) de aplicación y efectiva protección de cuatro derechos colectivos reconocidos internacionalmente y que son condición de posibilidad para que los pueblos indígenas puedan determinar libremente su futuro. Nos referimos al derecho al desarrollo, al derecho a la autonomía o autogobierno, al derecho a la consulta previa y al derecho al Derecho propio o a la justicia indígena. Los trabajos están firmados respectivamente por profesores y especialistas de primer nivel con una amplia experiencia de investigación aplicada en este campo. Nos referimos al profesor de Derecho Internacional Felipe Gómez Isa de la Universidad de Deusto, a Raúl Rangel González, investigador nacido en el Estado de Oaxaca, México,

al profesor de Derecho constitucional Marco Aparicio Wilhelmi de la Universidad de Girona y al abogado especialista en derechos humanos, Víctor Práxedes Saavedra que actualmente reside en Colombia.

La segunda sección de la revista integra trabajos más específicos en el sentido de que nos adentran en situaciones concretas o contextos de análisis más localizados relacionados con la acción, contribución o problemas que afectan a los pueblos indígenas. Tales como la evolución y momento actual de uno de los movimientos indígenas con mayor capacidad de incidencia, como es el ecuatoriano, que sirve de guía para otros muchos pueblos indígenas de otras partes del mundo. Así lo analiza en su contribución, no exenta de enfoque crítico, el investigador de nacionalidad ecuatoriana de la Universidad de Salamanca, Francisco Masabalin. También se aborda en el trabajo de las investigadoras Adriana Sánchez Lizama y Laura Fontal –en lo que constituye un interesante ejemplo de colaboración interuniversitaria– la cuestión de los desplazamientos forzados que sufren los pueblos indígenas en relación concretamente con el drama de los indígenas warao de nacionalidad venezolana, que habitan ahora territorio brasileño. Seguidamente contamos con una interesante contribución firmada por la especialista chilena Ángela Oriana Morales, sobre cómo el Derecho y el sistema de justicia de su país empieza a incorporar categorías y a reconocer algunas de las prácticas provenientes del pueblo mapuche en lo que constituye una –aún muy limitada– apertura a un cierto modelo de pluralismo jurídico.

Esta segunda parte del monográfico se cierra con dos contribuciones, cuyos autores son la investigadora y activista estadounidense Emily Williams y el experto mexicano del pueblo tsotsil del Estado de Chiapas, Felipe Gómez. Están centradas, respectivamente, en las dificultades migratorias de los trabajadores agrícolas de origen indígena en Estados Unidos y en las lecciones aprendidas para el movimiento indígena, tras la –frustrada pero interesante– experiencia de María de Jesús Patricio Martínez (Marichuy) quien intentó presentarse encabezando un movimiento político propiamente indígena a las elecciones mexicanas celebradas hace unos meses.

La tercera sección recoge dos trabajos que tienen un corte más institucional. El primero de ellos ha sido elaborado por el equipo técnico del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, FILAC, organización internacional especializada en la cooperación con estos pueblos y se ocupa de la complicada situación por la que pasan y la importante labor que realizan, específicamente los defensores de los derechos de los pueblos indígenas en la región. Y el segundo es una contribución que nos llega del Programa Indígena de la Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo y que agradecemos especialmente pues permitirá a nuestros lectores conocer cuál es el estado actual, el marco estratégico y las prioridades de la cooperación oficial española con estos pueblos.

La revista concluye con una cuarta y última sección en la que se recogen dos de los principales instrumentos jurídico-internacionales relacionados con los derechos de los pueblos indígenas, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y la Declaración sobre los de-

rechos de los pueblos indígenas de las Naciones Unidas. Ambos textos jurídicos son de consulta obligada cuando nos ocupamos de estas cuestiones y son utilizados y citados en muchos de los artículos que integran este número. Otros instrumentos como la Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas de la OEA o algunas sentencias de la Corte Interamericana de derechos humanos también sirven como textos referenciales, pero por lógicos problemas de espacio no han podido recogerse aquí, aunque son de fácil acceso a través de la Red.

En suma, nos encontramos con un número novedoso en el panorama de las revistas científicas y de divulgación crítica de nuestro país, sobre un tema de actualidad y relevante, que será de sumo interés para especialistas en derechos humanos, responsables de instituciones públicas de cooperación, organizaciones no gubernamentales, fundaciones solidarias, así como para abogados, antropólogos, sociólogos y otros científicos sociales, investigadores universitarios y para todas aquellas personas interesadas y comprometidas con los pueblos indígenas.

Confiamos en que con ello contribuyamos desde **Tiempo de Paz** a dar a conocer mejor a estos pueblos, los cuales, tal y como se recoge en algunas de las contribuciones de este número, con su actitud de resistencia, utilizando responsablemente los mecanismos nacionales e internacionales de participación democrática, con su ejemplo en la defensa de los derechos humanos y la sostenibilidad, y en definitiva con los avances logrados y su actitud crítica ante las dinámicas globales de nuestro tiempo –fundamentada en sus cosmovisiones, conocimientos y prácticas tradicionales– nos animan a no perder nunca la esperanza e imaginar siempre que, implicándonos y desde el respeto por nuestras diversidades, podemos construir un mundo mejor de aquel en el que vivimos.

Los pueblos indígenas de nuestro tiempo: entre la resistencia y la construcción de utopías

JUAN DANIEL OLIVA MARTÍNEZ

Co-director del Título de Experto en Pueblos Indígenas, Derechos Humanos y Cooperación Internacional, Universidad Carlos III de Madrid

Resumen

Los pueblos indígenas, en su diversidad, representan una gran esperanza para la humanidad. Sus particulares cosmovisiones, sus propuestas sobre la necesidad de fomentar procesos de desarrollo, sostenibles y respetuosos con el medioambiente y su reivindicación de las culturas diferenciadas como un tesoro que la Comunidad Internacional debe preservar, constituyen algunos de los elementos en los que debemos apoyarnos para imaginar nuevas maneras de relacionarnos entre los seres humanos y con el resto de las especies.

Palabras clave: Cosmovisiones indígenas, diversidad cultural, solidaridad, buen vivir, interculturalidad, utopía indígena.

Abstract

The indigenous peoples, in their diversity, represent a great hope for humanity. Their particular visions and proposals on the need to promote development processes, sustainable and respectful of the environment and their claim to differentiated cultures as a treasure that the International Community must preserve, are some of the elements on which we must rely to imagine new ways of relating among human beings and with the rest of the species.

Key words: Indigenous visions, cultural diversity, solidarity, good life, intercultural, indigenous utopy.

Empieza a convertirse en un lugar común cuando se trata la cuestión de los pueblos indígenas recordar que la UNESCO plantea que existen más de 5.000 culturas indígenas repartidas por todo el mundo. O referirse también a los informes internacionales del Banco Mundial que informan de que existen unos 370 millones de personas indígenas en los cinco continentes, lo que constituye un 5% de la población mundial. Seamos claros, no sabemos a ciencia cierta cuántos indígenas hay realmente, ya que en muchos Estados no hay censos étnicos y tampoco existen investigaciones antropológicas integrales que nos permitan conocer con exactitud el número de culturas indígenas diferenciadas. Tomemos por tanto esos datos que apuntábamos como algo orientativo, que nos permite realizar una aproximación de partida a la importancia del fenómeno indígena en nuestro planeta y en nuestro tiempo.

Así, independientemente del número exacto de culturas y de personas indígenas, lo cierto es que es innegable que los pueblos indígenas tienen una clara presencia en la actualidad porque han resistido los intentos por hacer desaparecer o asimilar sus culturas y mantienen una identidad diferenciada en distintas regiones del mundo. Desde la Patagonia a los Andes, desde el Istmo de Panamá a Alaska en América. Desde Sarawak y Borneo o el mismísimo Tíbet, a Siberia en Asia. Desde el desierto del Kalahari, pasando por Tanzania o Kenia en África, a los territorios europeos más cercanos al círculo polar ártico. Desde Australia, Nueva Zelanda o Papúa Nueva Guinea hasta Hawai en Oceanía y el Pacífico. Habitando ecosistemas muy diferentes. Teniendo una presencia activa en las tierras bajas y en las zonas de selva y boscosas, también en los altiplanos y las cordilleras, en las zonas de costa y las praderas, en las tundras y los desiertos, en las islas remotas o en los barrios de las grandes ciudades¹ de muchos de los países que habitan.

Gran parte de sus hábitats se caracterizan por la gran diversidad biológica. Son, como bien sabemos, guardianes de la naturaleza, preservadores de prácticas de subsistencia especialmente sostenibles y se muestran muy críticos con los efectos del modelo económico, globalizado e imperante. Se caracterizan –incluso aquellos pueblos que fueron desplazados– por su especial apego a la tierra y a sus territorios históricos de los que se suelen considerar sus habitantes originarios, a pesar de que entre los pueblos indígenas también han sido frecuentes las migraciones y los movimientos de población. Esa especial concepción sobre la tierra y sobre sus territorios ancestrales está estrechamente vinculada con la protección del medioambiente.

De esta forma, para los pueblos indígenas la territorialidad y el respeto por la madre tierra, la preservación de sus bosques, de sus lagos, de sus ríos, de sus montañas, de sus playas y de todo lo que tiene que ver con los ecosistemas en los que tradicionalmente están asentados, juega un papel estructurante en la vida de la comunidad y es la base de su identidad y cultura dife-

¹ Sobre los indígenas que habitan las ciudades y su particular modo de reinventar o readecuar su identidad en esos contextos urbanos, un trabajo colectivo en el que encontramos información de interés es el editado por FILAC (Fondo Indígena) *Pueblos Indígenas y Ciudadanía: Los indígenas urbanos*, APEFE, Centro de Antropología Cultural-Universidad Libre de Bruselas, FILAC, Bruselas, 2007.

renciada. Para los pueblos indígenas, al tiempo que ha de perseguirse el desarrollo de los seres humanos también se han de preservar los espacios y entornos naturales en los que habitan, incluidas la totalidad de las especies animales y vegetales, es decir el conjunto de la biodiversidad, con la que los pueblos indígenas se sienten integrados, conformando partes de un todo holístico e integrador, desde un marco de relacionamiento energético común que explica la importancia que dan a la sostenibilidad ambiental. Los usos de los pueblos indígenas son compatibles con la protección del medioambiente y existe una clara conexión entre la preservación de sus territorios, la de los recursos naturales y la de su vida tradicional.

Los pueblos indígenas representan modos de vida muy diferentes. Precisamente cada cultura indígena se ha conformado en el transcurrir de los tiempos como una manera particular de adaptarse a las necesidades colectivas de aquellos grupos humanos, de adecuarse a sus ecosistemas de referencia, de aprovechar –reiteremos, siempre de manera sostenible– los recursos naturales para desarrollar sus vidas comunitarias o de superar las trabas y las dificultades a las que se han enfrentado a lo largo de la historia.

Las culturas indígenas en un sentido antropológico fuerte, incluyen los modos de vida, las creencias, la cultura material, su patrimonio inmaterial y simbólico y los conocimientos tradicionales traspasados de generación en generación, su sabiduría ancestral², sus formas de organización social y política y de explotación económica, sus idiomas diferenciados, sus normas consuetudinarias y los sistemas propios de resolución de conflictos, el arte o las maneras de relacionarse con otros grupos culturales. Podemos imaginar la riqueza cultural y la diversidad de modos de afrontar su existencia colectiva que integran las miles de culturas indígenas del planeta. Cada una de ellas asociadas a cosmovisiones también particulares y que incorporan en sí mismas referentes de vida buena (valores y principios, desde un punto de vista axiológico) para sus gentes.

Cada cultura indígena constituye así un tesoro a conservar por parte de la humanidad, un legado, un patrimonio para la Comunidad Internacional, pues en cada una de ellas hay elementos beneficiosos no sólo para los hombres y mujeres que las integran sino también para el resto de las sociedades, para los no indígenas³. Culturas indígenas que, alejados de cualquier planteamiento etnocéntrico o paternalista pero también de cualquier tentación idealizadora, debemos colocar en pie de igualdad (reconociendo sus elementos positivos sin desconocer los negativos,

² Al respecto podemos recomendar el reciente y excelente trabajo de Wade DAVIS, *Los guardianes de la sabiduría ancestral. Su importancia en el mundo moderno*, Sílabas, Madrid, 2017.

³ Sobre los aportes de los pueblos indígenas y las sociedades tradicionales a otras culturas o civilizaciones pueden consultarse los siguientes trabajos WEATHERFORD, J. *El legado indígena*, Editorial Andrés Bello, Barcelona, 2000 y DIAMOND, J. *El mundo hasta ayer ¿Qué podemos aprender de las sociedades tradicionales?*, Penguin Random House, Madrid, 2015. Una propuesta más heterodoxa es la de Jaime REIG, *A favor de la tribu*, Catarata, Madrid, 2018. Desde una perspectiva más general también podemos citar el excelente libro de Stephen CORRY, *Pueblos Indígenas para el mundo del mañana*, Círculo Rojo/Survival, Madrid, 2014.

que también los hay) con el resto de las culturas que perviven en nuestro tiempo, reflejo de la dignidad colectiva de sus integrantes. Los pueblos indígenas, desde la riqueza y heterogeneidad de modos de vida, son los depositarios de gran parte de la diversidad cultural.

Estos pueblos, a pesar de que siguen siendo perseguidos en algunos contextos o ven vulnerados sus derechos humanos por la acción de empresas o gobiernos, hoy, en muchas regiones y países, muestran un proceso de revitalización política, social y cultural indudable. Además, pese a las dificultades, han conseguido abrir nuevos espacios de participación en los principales ámbitos internacionales de deliberación (Foro Permanente, Mecanismo de Experto, Relatoría – los tres espacios dentro de Naciones Unidas– Fondo Indígena en un marco iberoamericano, Grupo de Trabajo de la Comisión Africana, Consejo Consultivo de la Comunidad Andina de Naciones) y están incidiendo notablemente en las políticas públicas de muchos de los Estados en los que habitan. Asumiendo en algunos gobiernos incluso altos puestos de representación, desempeñándose como ministros, viceministros, embajadores, cargos importantes de la administración y en general ganando, a través de sus organizaciones más representativas, una visibilidad y una capacidad de influencia que hace sólo unos años era algo impensable.

Basan los pueblos indígenas su acción política y estrategia global, como sujetos colectivos de cambio en una serie de derechos reconocidos en instrumentos de referencia del Derecho Internacional como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (1989), la Declaración de Naciones Unidas (2007), la Declaración Americana (2016), en alguna medida en el Convenio sobre la Diversidad Biológica (1992), en numerosas sentencias ya de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (desde 2001 hasta nuestros días) y también en diferentes pronunciamientos de los principales comités de control de los grandes tratados de derechos humanos (comités del Pacto de derechos civiles y políticos y del Pacto de derechos económicos, sociales y culturales, comité para la eliminación de la discriminación racial, comité de los derechos del niño).

Los principios sobre los que se asienta este corpus jurídico especializado son el de no discriminación, el de preservación de la diversidad que representan estos pueblos y el de su libre determinación, que incluso se ha formulado como un derecho específico en la Declaración adoptada en Naciones Unidas en el año 2007⁴.

Los derechos de los pueblos indígenas pueden clasificarse en los de carácter *político* (autogobierno, autonomías, sistemas particulares de adopción de decisiones, autoridades políticas tradicionales, organizaciones políticas propias); de carácter *territorial-medioambiental* (derechos a la propiedad colectiva de la tierra, a la preservación de sus ecosistemas de referencia, a los res-

⁴ Con los límites lógicos de un Derecho Internacional básicamente interestatal, y que para el caso concreto impiden que los pueblos indígenas, en el ejercicio de su libre determinación, puedan modificar las fronteras de los Estados en los que habitan.

cursos naturales, a la delimitación y titulación de sus territorios, a un medioambiente saludable); de carácter *jurídico* (derecho al Derecho propio, a sus propios sistemas de justicia, a sus mecanismos internos de resolución de conflictos, a sus autoridades judiciales tradicionales, a la personalidad jurídica colectiva, al acceso a la justicia); de carácter *económico y sociocultural* (derecho a la preservación de su patrimonio cultural –material e inmaterial– a la preservación de su identidad y la protección de sus conocimientos tradicionales, a sus derechos colectivos de propiedad intelectual, a la educación bilingüe e intercultural, a la salud intercultural, derecho al desarrollo propio y autónomo, a sus sistemas y medios de subsistencia tradicionales, a sus propios modelos de emprendimiento, a la tecnología y la satisfacción de las necesidades básicas materiales y humanas) y de carácter *participativo* (derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado), principalmente⁵.

En su conjunto el propósito de estos derechos en última instancia pasa por conservar y desarrollar de manera autónoma sus propios modelos de vida, de justicia, de educación, de salud intercultural y sus conocimientos tradicionales y por garantizar que pueden determinar y elaborar –según sus prioridades– estrategias relacionadas con sus modelos propios de desarrollo, mediante instituciones particulares.

Este marco legal internacional especializado en los derechos de los pueblos indígenas ha tenido una amplia proyección a nivel interno en muchos países en un plano constitucional, legislativo y también jurisprudencial con sentencias importantes de los altos tribunales nacionales, que empiezan a asumir un enfoque multicultural y se inspiran en el principio de valoración y preservación de la diversidad cultural. Todo ello a pesar de que todavía estamos muy lejos de que, en gran parte de los Estados con población indígena, se incorporen plenamente los estándares internacionales sobre derechos de los pueblos indígenas.

Muchas son las organizaciones indígenas que con el apoyo de ONG de derechos humanos, juristas de prestigio o bufetes comprometidos, pero también cada vez más de manera autónoma, con sus propios abogados indígenas, presentan demandas ante los tribunales nacionales por el incumplimiento de las obligaciones de los Estados en materia de derechos de los pueblos indígenas o incluso ante los órganos de control internacionales (a los que antes nos referíamos) una vez agotada la vía interna, encargados de fiscalizar las obligaciones en materia de derechos humanos recogidas en los grandes tratados del sistema de Naciones Unidas o de los sistemas regionales, especialmente el americano y el africano. Erigiéndose de esa manera como valedores de sí mismos, instando a los jueces o a los expertos internacionales a pronunciarse sobre sus

⁵ Me he ocupado de la cuestión de los derechos de los pueblos indígenas con mucha profundidad en mi extenso trabajo OLIVA, J.D *Los pueblos indígenas a la conquista de sus derechos*, BOE, Madrid, 2012. El primero que lo hizo de manera sistemática, bien centrado en el ordenamiento internacional, fue el actual Decano de la facultad de Derecho de la Universidad de Colorado, buen colega y amigo, James ANAYA en su libro *Pueblos Indígenas y Derecho Internacional*, Trotta, Madrid, 2005.

derechos diferenciados, lo que ha dado lugar a una interesante jurisprudencia a nivel interno y de orden internacional, integrada por un número importante de sentencias que han acabado por condenar a varios Estados.

De manera coherente con lo expuesto hasta aquí, los pueblos indígenas defienden modelos de desarrollo particulares, afianzados en la multidimensionalidad y la multidireccionalidad, algo que intentan proyectar en sus planes de vida comunitarios⁶. Esto conlleva una concepción del desarrollo que va mucho más allá de la dimensión económica y materialista y que entiende que la sostenibilidad tiene a su vez componentes culturales e identitarios, sociales, medioambientales, territoriales, políticos, organizacionales y espirituales. Una concepción del desarrollo mucho más rica, asentada en sus cosmovisiones particulares, que ofrece una mirada alternativa frente a las dinámicas globales y envolventes y que se fundamenta en una propuesta renovada que busca asegurar a los seres humanos un modo de vida integral, sostenible, respetuoso con las personas y el entorno, en contextos de integración y equilibrado con las tradiciones culturales comunitarias. Además, un modelo que niega que los caminos hacia el desarrollo o el bienestar de las personas sean unidireccionales. Más bien al contrario, defiende que hay múltiples opciones, variadas direcciones, múltiples vías, como garantías del buen vivir para las sociedades y las personas que las integran y para la preservación de la diversidad, la heterogeneidad, la pluralidad y la diferencia sociocultural, en gran medida como adelantábamos representada en nuestro tiempo por los pueblos indígenas asentados a lo largo y ancho de los cinco continentes.

Para los pueblos indígenas el sujeto de desarrollo básico es la comunidad. Entendiendo que los sujetos colectivos son los que protagonizan la vida entre los pueblos indígenas. Los beneficiarios de las políticas públicas de los Estados y los programas vinculados a la cooperación deben ser por lo tanto los pueblos indígenas, al tiempo que se aseguran los beneficios individuales para sus miembros. Y es que ciertamente en el ámbito indígena el sujeto comunitario es el centro de desarrollo, su actividad está centrada en la colectividad, a partir de una densa red organizativa que adecua mecanismos de reciprocidad y complementariedad, de solidaridad y ayuda mutua, desde criterios de valoración comunitaria de los bienes, de control social de la acumulación, de ritualización del excedente, de lógicas alternativas referidas a los valores de intercambio y de armonización de la actividad con el entorno medioambiental.

Conviene añadir que en los últimos tiempos han ido apareciendo nuevas o renovadas organizaciones políticas, relacionadas directamente con la expansión y consolidación del movimiento indígena. Esas organizaciones van alejándose de planteamientos victimistas y están asentadas sobre estructuras de participación más democráticas, respetando siempre sus usos y costumbres, y van eliminando paulatinamente las jerarquías y los modelos piramidales. Con estas nue-

⁶ Ya me ocupé de estas cuestiones en trabajos que por anteriores no han perdido su actualidad. Vid. OLIVA, J. D. *La cooperación con pueblos indígenas: desarrollo y derechos humanos*, CIDEAL, Madrid, 2005.

vas organizaciones indígenas se han superado las divisiones interétnicas, creándose plataformas de participación y coordinación, nacionales e internacionales, que han configurado un particular modelo de diplomacia indígena⁷. Esto debemos vincularlo directamente con la presencia que han ganado estos pueblos en la esfera internacional y a la que antes nos referíamos.

Uno de los elementos más interesantes de este proceso de maduración organizacional indígena es también la capacidad de autocritica, es decir no sólo evitan idealizar –o al menos no tanto– sus orígenes y evoluciones culturales, sino que incluso empiezan a cuestionar aspectos de sus tradiciones que consideran un freno para su desarrollo o que directamente ya no les resultan aceptables. Como ejemplo baste citar la reconsideración del papel de los liderazgos ancestrales (cuando estos no son útiles para la comunidad), la capacidad para huir de los tradicionales enfrentamientos interétnicos, la reorientación de las relaciones de género, incluida la condena de la discriminación o violencia interna contra las mujeres.

Gracias a estos cambios que se están produciendo, las mujeres, pero también los jóvenes, niños, mayores y personas indígenas con discapacidad, empiezan a ser objeto de atención específica para el movimiento indígena. Desde la constatación de que “estos grupos dentro del grupo”, suelen encontrarse en una situación de especial vulnerabilidad al interior de las comunidades y pueden ser objeto de discriminaciones internas o carencias de oportunidades a las que hay que sumar las que son generadas desde el resto de la sociedad. Combinar identidad colectiva con la identidad y necesidades de protección específicas de estos colectivos dentro de las comunidades indígenas, incorporando la perspectiva de género e intergeneracional, empieza a ser objetivo de muchas organizaciones indígenas, en las que, especialmente las mujeres, juegan un papel cada vez más protagónico.

En algunos contextos mucho más limitados y caracterizados por procesos de apertura todavía más importantes, algunas organizaciones indígenas empiezan a prestar también una tímida atención a la situación de los integrantes del colectivo de gays, lesbianas, bisexuales, transexuales y transgénero indígenas. Así, al interior de organizaciones indígenas de algunos países de América Latina, Estados Unidos, Canadá, los países nórdicos, Australia o Nueva Zelanda, personas indígenas –generalmente jóvenes y con formación universitaria– pertenecientes a este colectivo lgtbi, empiezan lentamente, superando prejuicios sociales y ancestrales externos a sus sociedades originarias pero también muy consolidados al interior de sus comunidades de referencia, a reclamar una visibilización propia y la integración como colectivo de sus demandas particulares de protección dentro de las demandas generales de los pueblos indígenas.

⁷ Sobre los pueblos indígenas y su capacidad para incidir internacionalmente desde componentes diplomáticos como elementos estratégicos en la lucha por sus derechos y reivindicaciones, recomiendo el libro de mi colega colombiana Ángela SANTAMARÍA, *Redes transnacionales y emergencia de la diplomacia indígena*, Universidad del Rosario, Bogotá, 2008.

Según todo lo expuesto, parece evidente que los pueblos indígenas van dejando poco a poco atrás los traumas históricos, resultado de la acción de imperios, civilizaciones ajenas, colonizadores o regímenes insensibles a su identidad diferenciada que conllevaron exterminios, abusos, persecuciones, desplazamientos de población, ocupación de sus territorios y en el “mejor” de los casos, políticas públicas paternalistas con objetivos de asimilación⁸. En efecto, los pueblos indígenas están en otra fase de su historia, y en las últimas décadas se han erigido –tal y como adelantábamos– como uno de los movimientos más activos⁹ capaces, más allá de la diversidad de pueblos que los integran, en muchos contextos, nacionales, regionales o internacionales, de alzar su voz de manera responsable, combativa y constructiva, promoviendo cambios normativos así como modificaciones de calado tanto en las políticas públicas¹⁰, como en los grandes programas de cooperación con financiación multilateral. Y de esa manera, no hay un foro internacional de relevancia en nuestro tiempo en el que no haya presencia indígena o cuestión que preocupe o inquiete a la Comunidad Internacional (ODS, derechos humanos, cambio climático) sobre el que no se pronuncien las organizaciones indígenas más representativas.

Además la fortaleza del movimiento indígena hace que no sea posible hoy ya en muchos países iniciar por parte del Estado la construcción de una infraestructura que afecte directa o indirectamente a un territorio indígena sin contar con la participación y opinión de los afectados. Y si las autoridades no cumplen con su obligación de consulta previa, se enfrentarán a importantes movilizaciones. Cada vez son más también las grandes empresas que en su afán por configurar

⁸ En el Documento Final de la Conferencia Preparatoria Mundial de los Pueblos Indígenas celebrada en la localidad noruega de Alta del 8 al 13 de junio de 2013, durante los trabajos preparatorios que condujeron a la realización de la Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas (A/67/994) que tuvo lugar finalmente en septiembre de 2014, los representantes indígenas allí reunidos expusieron la persecución histórica que sus pueblos han sufrido a lo largo de los tiempos que ha consistido en “la usurpación continua de los territorios, tierras, recursos, aire, hielo, océanos y aguas, y montañas y bosques de los pueblos indígenas; en la destrucción extensa de las instituciones políticas y jurídicas de los pueblos indígenas; en prácticas discriminatorias de las fuerzas colonizadoras con el objetivo de destruir las culturas de los pueblos indígenas; en el incumplimiento de los tratados, acuerdos y otros arreglos constructivos concertados con los pueblos y naciones indígenas; en el genocidio, el ecocidio y la pérdida de la soberanía alimentaria, en crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra, y en la militarización de los pueblos indígenas y de nuestras tierras; en la corporativización y mercantilización de los pueblos indígenas y de nuestros recursos naturales; y en la imposición de modelos de “desarrollo” que están destruyendo la capacidad de dar vida y la integridad de la Madre Tierra y que están produciendo una serie de impactos negativos, de los cuales el cambio climático podría llegar a ser el más destructivo”.

⁹ Hace ya tiempo que una gran especialista como Marie-Chantal BARRE, supo identificar la fuerza y el impulso que estaban tomando los pueblos indígenas como movimiento político-social. Véase *Ideologías indigenistas y movimientos indios*, Siglo XXI, Madrid, 1988. En una línea parecida para un contexto más localizado puede consultarse el trabajo de María Consuelo MEJÍA y Sergio SARMIENTO, *La lucha indígena un reto a la ortodoxia*, Instituto de Investigaciones Sociales, Siglo XXI, México, 1987. Ambos libros pueden considerarse ya como dos clásicos en el estudio del origen del movimiento indígena como sujeto político de cambio.

¹⁰ Un buen trabajo en el que se analiza cómo se pueden articular de manera eficaz y positiva, las demandas de los pueblos indígenas con las políticas públicas es el de Víctor Hugo TORRES, *La acción pública intercultural: Las políticas interculturales de los gobiernos indígenas*. Universidad Politécnica Salesiana-GTZ, Quito, 2010.

proyectos extractivos o inversiones eficaces en territorios indígenas, no tienen más remedio que negociar con las autoridades comunitarias. Las empresas pueden hacerlo por su responsabilidad social, porque han asumido en algunos casos una política corporativa de derechos humanos que incluye el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas sobre la que algunos nuevos fondos de inversión comprometidos y solidarios pueden estar vigilantes, pero también, en muchos contextos, lo hacen porque no quieren problemas y desean evitar conflictos con las comunidades locales, las cuales con su movilización pueden llegar a paralizar o complicar este tipo de inversiones y poner en serios aprietos a las empresas.

Con todo ello los pueblos indígenas demuestran una gran capacidad de lucha y resistencia, y manifiestan una conciencia colectiva en el sentido de que saben que más allá del reconocimiento internacional, regional e interno de sus derechos diferenciados, la posibilidad real de la efectiva protección de estos derechos, se juega en el terreno político.

Para finalizar este breve repaso por algunas de las características de los pueblos indígenas de nuestro tiempo y el movimiento indígena global, debemos recordar que estos pueblos defienden la generación de sociedades pluriculturales y/o plurinacionales¹¹ en el marco de realidades de reconocimiento caracterizadas por la institucionalización de una renovada categoría de ciudadanía inclusiva y sensible a las especificidades culturales¹². Objetivo que pasa por la creación de Estados multiculturales, en el marco de procesos decolonizadores¹³, que aseguren la plena y permanente participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones y en el ejercicio del poder político.

Esto exige la generación de nuevos consensos, de nuevos pactos sociales que reconozcan el valor de las culturas indígenas en un plano constitucional, legislativo e institucional (ya se han dado pasos importantes en ese sentido en muchos países) y la implementación de mecanismos reales para el ejercicio de la democracia indígena en contextos multiculturales.

¹¹ Lo plurinacional ha dado mucho de sí en el pensamiento relacionado con los pueblos indígenas. Para una aproximación al tema desde la perspectiva ecuatoriana y boliviana (Estados que se han reconocido constitucionalmente como plurinacionales) pueden consultarse los siguientes libros ACOSTA A. et al. *Plurinacionalidad: democracia en la diversidad*, Abya-Yala, Quito, 2009; ALMEIDA, *El Estado plurinacional. Valor histórico y libertad política para los indígenas ecuatorianos*, Abya-Yala, Quito, 2008 y GARCÉS, F. *Los indígenas y su Estado plurinacional: una mirada al proceso constituyente boliviano*, UMSS-CLACSO-JAINA, Cochabamba, 2013.

¹² Excelente trabajo al respecto es el del investigador mexicano Pedro GARZÓN, *Ciudadanía indígena. Del multiculturalismo a la colonialidad del poder*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2015.

¹³ La decolonialidad como condición de posibilidad para el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas y la generación de marcos de convivencia intercultural ha tenido especial eco entre el movimiento indígena. También en los ámbitos universitarios y académicos y entre los responsables de la formulación de políticas públicas, especialmente aunque no sólo en Bolivia y Ecuador. Al respecto podemos citar algunos trabajos como VV.AA *Descolonización en Bolivia. Cuatro ejes para comprender el cambio*. Vicepresidencia-BMD, La Paz, 2011 y WALSH. C. *Interculturalidad, Estado, sociedad. Luchas decoloniales*, USAB, Quito, 2009.

Una nueva forma de participación democrática que ha de asumir una dimensión identitaria y social y que debe sustentarse en las formas particulares de organización de los pueblos indígenas, en el ejercicio de su derecho de libre determinación aplicado en la autonomía y en las experiencias de autogobierno¹⁴. Siempre en un plano de igualdad frente a cualquier otra forma de organización y modelos de participación¹⁵.

La Utopía indígena

Frente a las dinámicas hegemónicas de nuestro tiempo en las que impera el individualismo más estrecho y el egocentrismo más ruin, donde los referentes de vida están relacionados con el interés y el beneficio propio y en las que prima esa ética del autointerés que nos deshumaniza, los pueblos indígenas nos hablan de altruismo, de bien común y ayuda mutua, de socialización de la riqueza. Proponen sistemas de desarrollo basados en la reciprocidad y aplican mecanismos de subsistencia en los que emerge un equilibrio real entre los anhelos y necesidades individuales y colectivas.

Así, ante la crisis del modelo económico imperante (basado en la primacía de las grandes empresas transnacionales) y frente a la lógica capitalista neoliberal que aplasta los derechos humanos, sigue generando explotación de las personas y mantiene a grandes capas de la población en situación de pobreza, los pueblos indígenas nos proponen una economía solidaria. Una nueva manera de entender la dimensión económica de las sociedades humanas que está llamada a reconfigurar la vida cotidiana, transformar las relaciones de producción desde la cooperación, el asociacionismo liberador, la participación consciente y responsable en las actividades productivas y la solidaridad, asegurando la redistribución de los beneficios de manera sostenible.

Y con ello, los pueblos indígenas que han estado tradicionalmente marginados por los modelos económicos imperantes y que han sufrido el acoso de las grandes empresas con la intención de apropiarse de los recursos naturales, configuran en la actualidad en muchos de sus territorios, espacios de producción y redistribución autogestionados vinculados a sus tradicionales for-

¹⁴ Mucho se ha escrito sobre las autonomías y autogobiernos indígenas. Algunos textos de referencia serían: ALBÓ, X. y ROMERO, C. *Autonomías indígenas*, GTZ-PADEP, La Paz, 2007; ALMEIDA, I. et al. *Autonomía indígena. Frente al Estado Nación y la Globalización neoliberal*, Abya-Yala, Quito, 2005; DÍAZ POLANCO, H. *Autonomía regional. La autodeterminación de los pueblos indios*, Siglo XXI, México D.F. 1996; GABRIEL, L. y LÓPEZ-RIVAS G. (coord.) *Autonomías indígenas en América Latina*, Plaza & Valdés, México, 2005; GONZÁLEZ, M. et al. *La autonomía a debate: autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina*, FLACSO-GTZ-INGIA-CIESAS, Quito, 2010; MOLINA, W. et al. *Estado, identidades territoriales y autonomías en la región amazónica de Bolivia*, PIEB, La Paz, 2008; ROCHA, J. A et al. *Autonomías indígenas, construcción de nación y fortalecimiento del Estado*, PIEB-Kawsay, La Paz, 2008 y SÁNCHEZ, C. *Los pueblos indígenas: del indigenismo a la autonomía*, Siglo XXI, México D.F. 1999, entre otros muchos.

¹⁵ RANGEL, R. *Democracia Indígena en contextos multiculturales*, PCI, Toluca, México, 2018.

mas de vida, que son respetuosos con los entornos naturales y que constituyen ejemplos de comunidades de resistencia basadas generalmente en modelos de intercambio comunitario, la producción ecológica, la sostenibilidad y la solidaridad.

Cuando asistimos a una época en la que la injusticia está al orden del día, en la que la opresión atenaza a miles de millones de personas y a otros miles de millones se les ofrece una falsa libertad o una injusticia descafeinada al servicio finalmente de los poderosos, los pueblos indígenas nos ofrecen una buena lección de relación justa entre sus integrantes. Todo ello desde modelos internos de justicia alternativos a la justicia más punitiva y mecanismos de resolución de conflictos basados en el diálogo y la comunicación, en las soluciones amistosas, dando primacía siempre a la prevención y no al castigo.

Constatamos cómo en muchos lugares del planeta todavía prima el nacionalismo más vulgar, el etnocentrismo más destructivo y el desprecio hacia el diferente, –desde dinámicas de contraposición entre un “nosotros” y un “ellos”, supuestamente irreconciliables– y asistimos a cómo sigue negándose en muchos contextos la diversidad y se rechaza la realidad multicultural y plural de la gran mayoría de las sociedades. Y también, cómo se sigue apostando por concepciones homogéneas y petrificadas de las identidades culturales colectivas, asociando la cultura a una única cultura verdadera y legítima y ofreciendo una visión limitada y unidimensional del hecho cultural. Frente a ello los pueblos indígenas nos hablan de encuentro intercultural, del reconocimiento del diferente, de acoger a la alteridad¹⁶, de que hay que superar –como entre pueblos indígenas distintos han sabido hacer– las colisiones o discrepancias interétnicas para centrarse en la búsqueda de un futuro común, conformando plataformas de participación multiculturales con el objetivo de obtener beneficios para todos.

Cuando las grandes potencias siguen alimentando escaladas de conflictos y cuando los países más poderosos invaden o intervienen en otros territorios con el objetivo de asegurarse una influencia geopolítica o el acceso a los recursos naturales para sus emporios empresariales, cuando parte del modelo económico imperante reposa en la fabricación y venta masiva de armamento, los pueblos indígenas hacen un permanente llamado a la paz y a la no violencia. Y asumen un rol protagónico, desde sus valores de convivencia y respeto, en los procesos de pacificación de los conflictos, que, por otro lado, como en el caso colombiano (y es solo un ejemplo), tanto han afectado a sus comunidades.

Constatamos también día a día cómo el planeta sufre las consecuencias de ese modelo de desarrollo insostenible (causante del cambio climático y la reducción de la biodiversidad) basado

¹⁶ Un trabajo, desde la antropología, que resulta muy clarificador sobre algunos de los grandes conceptos e ideas fuerza utilizadas en este artículo y que ponemos en relación con los pueblos indígenas es el de Patricio GUERRERO, *La cultura: estrategias conceptuales para comprender la identidad, la diversidad, la alteridad y la diferencia*, Escuela de Antropología Aplicada, Abya-Yala, Quito, 2002.

en la producción a gran escala, el uso y disfrute incontrolado de los recursos naturales, el hedonismo individual y social y el consumismo absurdo y desenfrenado (pensemos en el reciente aquelarre hiperconsumista denominado *black friday* como fenómeno global). Ante ello los pueblos indígenas defienden modelos sostenibles, de producción y consumos responsables, adecuados al respeto por la naturaleza, el cuidado del planeta, de la Madre Tierra, de la Pachamama y de todos los seres vivos que la habitan.

Las grandes religiones, especialmente en occidente pierden adeptos o fieles diariamente y contemplamos el descrédito de parte de la jerarquía eclesial (Francisco en el caso de la Iglesia católica, parece ser la excepción). También en determinados contextos, especialmente el musulmán, se hacen en muchas ocasiones lecturas deformadas de los textos sagrados que conducen al fundamentalismo y en última instancia –aderezado todo ello con situaciones de pobreza y falta de expectativas– a la violencia y al terrorismo. Comprobamos cómo esos vacíos en el ámbito espiritual, que indudablemente generan insatisfacción en muchos seres humanos que en determinados momentos de sus vidas sienten esa necesidad de trascendencia, son rellenados por esa *religión* ya apuntada por Walter Benjamin hace muchas décadas, que es un nuevo credo (aunque ya no tan nuevo) el del Dinero. En efecto el Dinero como único Dios, siendo el capitalismo su profeta y el consumo y la acumulación de riqueza, sus mandamientos¹⁷. Ante ello los pueblos indígenas ofrecen, desde sus culturas tradicionales y sus prácticas en el campo espiritual, referentes morales de buena vida, que son elementos claves para construir una ética global que oriente a los seres humanos en su relación con los demás y con la naturaleza.

Debido a la cultura popular globalizada propia de los tiempos neoliberales vivimos condenados al aceleramiento y a lo *hiper* (hiperestimulación, hipercomunicación, hiperconexión, hiperproducción, hipereficacia, hiperconsumismo) y además nos vemos casi obsesionados por llenar cualquier tiempo en nuestras vidas con múltiples actividades (fundamentalmente productivas pero también afectivas, deportivas, culturales...) presenciales o a través de las redes sociales que nos remiten a una especie de nuevo *horror vacui* de la vida cotidiana. Y en muchas ocasiones ante la gran diversidad de estímulos, símbolos y opciones, nos cuesta concentrarnos y mantener la atención. Frente a ello los pueblos indígenas nos animan a tomar perspectiva de nuestras propias vidas. Así, a través de sus técnicas de meditación y su manera de estar en el mundo, más pausada, más consciente, más tranquila, (desde la visión dominante, seguramente más “aburrida”), y que incluye intervalos y espacios vacíos, los pueblos indígenas nos proporcionan un ejemplo a seguir en la relación con nosotros mismos, con nuestros “hermanos” y con el planeta. Nos ayudan con ello a estar presentes en el aquí y en el ahora, algo tan necesario para tantos y tantas en estos tiempos líquidos donde todo es tan dinámico, fugaz y cambiante.

¹⁷ BENJAMIN, W. “El capitalismo como religión”, *Gesammelte Schriften*, vol. VI, 100-103. En palabras del propio Benjamin “Hay que ver en el capitalismo una religión, es decir, el capitalismo sirve esencialmente a la satisfacción de las mismas preocupaciones, suplicios e inquietudes a las que daban respuesta antiguamente las llamadas religiones”.

Asistimos lamentablemente cómo en muchos países occidentales, los ancianos, las personas de edad avanzada, son relegadas a un segundo o tercer plano en su consideración social. Es indudable que en ello juega un papel determinante su condición etaria. Se proyecta la idea de que ya no son –supuestamente– útiles para el modo de producción imperante, y en algunos lugares se les contempla como una carga, como un estorbo para el engranaje productivo-mercantil-consumista. Frente a este tratamiento desvalorizador, los pueblos indígenas promueven un respeto casi sagrado a los mayores, a los que se identifica con la sabiduría. Los abuelos son los depositarios de la tradición, de los conocimientos ancestrales. Consecuentemente ocupan un lugar importante, tanto real como simbólico, al interior de las comunidades indígenas.

Pese a los avances científico-técnicos y en la investigación, la enfermedad sigue presente en la humanidad. En nuestro tiempo afloran nuevos tipos de enfermedades, relacionadas con nuestro modelo extendido de vida, con nuestras pautas de consumo, con nuestra alimentación manipulada, desequilibrada e insana. Y una verdadera plaga recorre el mundo occidental: la ansiedad, el estrés, las crisis nerviosas, las depresiones, las enfermedades mentales, como resultado seguramente de una manera de vivir que –basada en la inmediatez y en lo efímero– en muchos contextos y a centenares de millones de personas les genera insatisfacción, frustración, miedo, inseguridad, pena, soledad...Y todo ello tiene una manifestación psíquica pero también conlleva malestar o enfermedad física para muchos seres humanos. Ante ello los pueblos indígenas defienden un modo de vida más pausado y equilibrado y una existencia humana consciente, a partir de la cual las personas puedan disfrutar del día a día, de cada pequeña experiencia, de los encuentros con los otros, del relacionamiento con los demás seres vivos y de la integración en los ecosistemas de referencia. Algo que en parte ya situábamos anteriormente. Pero es que además defienden una alimentación equilibrada y saludable, centrada en aquellos alimentos naturales que durante siglos y milenios supusieron la dieta básica para sus ancestros.

Por otro lado, frente al modelo biomédico imperante, activan al interior de sus comunidades modelos de salud tradicional que tienen muy en cuenta las dimensiones, no sólo físicas o químicas de la enfermedad sino también las espirituales y aquellas otras que están más ocultas y que son por lo tanto menos perceptibles¹⁸. Desde el convencimiento de que en las comunidades existen múltiples saberes y habilidades tradicionales (relacionadas con los conocimientos

¹⁸ La Organización Mundial de la Salud y la Organización Panamericana de la Salud, llevan ocupándose de la salud tradicional de los pueblos indígenas ya desde hace tiempo. En el siguiente link podemos encontrar algunos de los documentos e informes de referencia que se han publicado:

https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=1475:salud-pueblos-indigenas-atencion-primaria-interculturalidad&Itemid=820&lang=pt

Por otro lado, el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas se ha preocupado, en el marco del programa de formación relacionado con la Universidad Indígena Intercultural, por tratar sobre estas cuestiones en los cursos de postgrado que implementa. La convocatoria del último postgrado (curso 2017/18) puede consultarse en el siguiente link: <https://www.filac.org/wp/comunicacion/filac-informa/se-inicia-diplomado-en-salud-intercultural-desde-la-vision-de-los-pueblos-indigenas/>

naturalistas de las plantas medicinales, la espagiria y la actividad de chamanes y curanderos) con los que no sólo buscan enfrentarse a la enfermedad, sino que, ahondando en sus causas más ocultas, pueden contribuir a construir salud en un sentido integral, es decir a construir vida comunitaria.

Por último hemos de mencionar que, como bien sabemos, nuestras democracias están devaluadas, bien porque se erigen sobre marcos constitucionales limitados, bien porque entienden el consenso democrático como una simple alternancia en el poder de fuerzas políticas cuyos grandes programas no difieren en lo esencial (llamados a mantener o reforzar el modo de producción imperante) o bien porque se limitan a configurar marcos de participación política limitados a las elecciones y a eso que conocemos como democracia representativa (votar cada tanto tiempo). Pues bien, los pueblos indígenas defienden procesos de participación constantes de sus comunidades y los individuos que las integran sobre todos aquellos aspectos cotidianos que afecten a sus vidas. Promueven mecanismos de elección directa, asambleas comunitarias, espacios colectivos permanentes de participación desde elementos inclusivos y al tiempo respetuosos con las minorías y la diversidad, y capaces por lo tanto de integrar la pluralidad de visiones y opciones.

Por todo lo expuesto podemos referirnos a la existencia de una utopía indígena¹⁹ y debemos relacionarla con la labor del movimiento indígena y los resultados prácticos logrados. Hablamos de utopía indígena cuando somos conscientes de los elementos de cambio que integran su discurso, de sus culturas particulares como baluartes contrahegemónicos, cuando sabemos identificar las acciones transformadoras que distintas organizaciones indígenas despliegan a lo largo y ancho del planeta con capacidad de incidencia global y en definitiva cuando somos conocedores del buen ejemplo que transmiten para el resto de las sociedades.

Siempre desde la constatación de que, luchando, organizándose, participando, resistiendo, asumiendo un rol activo como sujetos políticos de cambio, han configurado transformaciones de calado (y lo siguen haciendo) que han mejorado las condiciones de vida en las comunidades que representan y pueden mejorar las del resto de la sociedad.

¹⁹ Utilizamos el concepto utopía en el sentido *blochiano*. Ernst BLOCH puede ser considerado sin lugar a dudas como el filósofo de la utopía y su obra me ha servido de referente durante gran parte mi trayectoria investigadora y universitaria. Las principales preocupaciones de Bloch quedaron reflejadas en su obra más significativa, *El principio esperanza* (Trotta, Madrid, tres tomos) verdadera síntesis de su pensamiento. Trabajo monumental, erudito, sistémico, una verdadera joya en la historia de la filosofía. También en una obra inicial, *Espíritu de la utopía* (1918; 2ª versión: 1923), encontramos reflexiones que anticipan su visión entorno a la utopía. Entre nosotros con seguridad quien mejor se ha acercado a la obra de Ernst Bloch, contextualizando gran parte de su legado intelectual e interpretando su concepto de utopía a la luz de las necesidades, demandas, anhelos y luchas colectivas de nuestro tiempo ha sido mi buen amigo y colega, Juan José TAMAYO. Entre sus numerosas obras dedicadas a Bloch y también a la utopía cito solo algunas de las más relevantes: *Religión, razón y esperanza. El pensamiento de Ernst Bloch*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2015; *Invitación a la Utopía: Estudio histórico para tiempos de crisis*, Madrid, Trotta, 2012 y 2016 y como director y coautor de la obra colectiva *La utopía, motor de la historia*, Fundación Ramón Areces, Madrid, 2017.

Además, hemos de resaltar que ese ejemplo de lucha podemos identificarlo con prácticas responsables y constructivas, en el sentido de que los pueblos indígenas, pese a los ataques de los que han sido objeto y pese a que muestran en muchos contextos una actitud fuerte en la defensa de sus derechos, rara vez han acudido a la violencia y nunca al terrorismo. Muy al contrario, han sabido configurar prácticas emancipatorias, desde el discurso y la acción basadas en los derechos humanos, apoyándose y enriqueciendo el Derecho Internacional, acudiendo a los canales internacionales de representación y abriéndose espacios en ellos, al tiempo que han ayudado a consolidar los procesos de democratización en los países en los que habitan, desde sus concepciones de vida colectiva, basadas en la inclusión y en la defensa de las relaciones interculturales.

Pero también hablamos de utopía indígena al referirnos a las prácticas concretas de cambios y también a una serie de valores y principios presentes en las culturas milenarias y las diferentes cosmovisiones de muchos de estos pueblos indígenas que a nuestro juicio están directamente vinculados con una importante capacidad anticipatoria. Seguramente es en el principio del Buen Vivir-Sumak Kawsay, también vida en armonía²⁰, referente ético, filosófico, cosmovisional dentro los pueblos indígenas andinos, que ha sido incorporado como un principio constitucional en las Cartas magnas de Bolivia y Ecuador²¹, donde mejor podemos situar esta alternativa a los patrones extendidos y globalizados propios de la sociedad y el sistema económico imperantes²². Pero

²⁰ Sumak significa plenitud, grandeza, lo justo, lo completo, lo superior y Kawsay significa la vida en permanente realización, dinámica y cambiante. El Sumak Kawsay se integra con otros principios como el Sumak Allpa (tierra protegida, tierra sin mal) y el Sumak Yachay (conocimientos ancestrales preservados).

²¹ Más allá del Buen Vivir / Sumak Kawsay, ambos textos son básicos para comprender el alcance de las reivindicaciones indígenas y su plasmación constitucional. Una aproximación general a ambas constituciones, desde los propios contextos nacionales de referencia, lo encontramos en trabajos como los de ANDRADE, S. et al. *La nueva Constitución del Ecuador*, UAS-Corporación Editora Nacional, Quito, 2009; BÖHRT, C. et al. *Hacia una Constitución democrática, viable y plural*, FES-ILDIS, La Paz, 2008; GARCÉS, F. *Los indígenas y su Estado (pluri)nacional: una mirada al proceso constituyente boliviano*, UMSS-CLACSO-JAINA, 2013; IBARRA, H. *Visión histórico política de la Constitución del 2008*, CAAP, Quito; NOGUERA, A. *Constitución plurinacional y pluralismo jurídico en Bolivia*, Oxfam, La Paz, 2008; PÉREZ, P. (comp.) *La Constitución ciudadana*, Taurus, Quito, 2009; QUINTERO, R. *La Constitución del 2008. Un análisis político*, Abya-Yala, Quito, 2008 y SCHAPELZON, S. *Plurinacionalidad y Vivir Bien/Buen Vivir: Dos conceptos leídos desde Bolivia y Ecuador post-constituyentes*, Abya-Yala-Clacso, 2015.

²² Sobre el Buen Vivir puede consultarse algunos trabajos de referencia: ACOSTA, A. *El Buen Vivir. Una vía para el desarrollo*, Abya-Yala, Quito, 2009; DÁVALOS, P. "Reflexiones sobre el Sumak Kawsay (el Buen Vivir) y las teorías de desarrollo", ALAI, agosto 2008; DE MARZO, G. *Buen Vivir. Para una democracia de la Tierra*, Plural, La Paz, 2010; FA-RAH, I. y VASAPOLLO, L (coord.) *Vivir Bien: ¿paradigma no capitalista?*, CIDES-Sapienza de Roma-OXFAM, La Paz; MAMAMI PACASI, R. et al. *Vivir Bien: significado y representaciones desde la vida cotidiana*, PIEB, La Paz; MEDINA, J. "Suma Qamaña. La comprensión indígena de la Vida Buena", en *Gestión Pública Intercultural*, n° 8, PADEP-GTZ, La Paz, 2001 y "Una cartografía boliviana Suma Qamaña, Vivir Bien y de vita beata", Bolpress, 2012; MRI, *El Vivir Bien como respuesta a la crisis global*, La Paz, 2009; RAMOS, F. S. *La cosmovisión quichua en Ecuador; una perspectiva para la economía solidaria del Buen Vivir*, México, 2014 y SCHAPELZON, S. *Plurinacionalidad y Vivir Bien/Buen Vivir*, 2015 (ya citado anteriormente). También el capítulo titulado "Sumak Kawsay y teología indígena" del libro del profesor TAMAYO, J.J. *Teologías del Sur. El giro descolonizador*, Trotta, 2017.

el Sumak Kawsay es un ejemplo entre otros muchos que podemos identificar en tantas culturas repartidas a lo largo y ancho del planeta, de esa riqueza que en el plano axiológico caracteriza a los pueblos indígenas.

En definitiva, valores y principios, relacionados con sus conocimientos ancestrales y sus particulares formas de vida, que nos ofrecen referentes de esperanza en el sentido de que como siempre han hecho las utopías a lo largo de los tiempos nos animan, desde el inconformismo y la actitud crítica, a imaginar un mundo, real y concreto, mejor que aquel en el que vivimos, y nos impulsan a traspasar los límites de lo posible, configurando sociedades instituyentes capaces de superar los sentidos pre-dados.

Y con ello, gracias a los pueblos indígenas, podemos imaginar siempre un futuro más luminoso y emancipatorio en el que, fraternalmente, los seres humanos (desde su dimensión individual y colectiva) satisfaciendo sus necesidades y viendo respetadas sus identidades particulares, puedan vivir en paz y armonía con el resto de los seres vivos del planeta.

Cultura, Derecho internacional de los derechos humanos y derechos de los pueblos indígenas

CARLOS R. FERNÁNDEZ LIESA

Catedrático de Derecho Internacional Público, Director del Máster en Acción Solidaria Internacional e Inclusión Social y Codirector del Título de Experto en Pueblos Indígenas, Derechos Humanos y Cooperación Internacional
Universidad Carlos III de Madrid

Resumen

Frente al paradigma previo de la superioridad cultural se ha producido un progresivo reconocimiento de la necesidad de una mayor interculturalidad y del hecho de la diversidad cultural, como patrimonio común de la humanidad que hay que preservar. La emergencia y el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas se enmarca en este contexto. Este trabajo se centra en esa necesaria interrelación entre Derecho Internacional, derechos humanos, pueblos indígenas y diversidad cultural.

Palabras clave: Derecho Internacional, pluralismo jurídico, cultural de los derechos humanos, diversidad cultural, pueblos indígenas

Abstract

In opposition to the previous paradigm of cultural superiority there has been a progressive recognition of the need for greater interculturality and the fact of cultural diversity, as a common heritage of humanity that must be preserved. The emergence and recognition of the rights of indigenous peoples is framed in this context. This work focuses on this necessary interrelation between International Law, human rights, indigenous peoples and cultural diversity.

Key words: International Law, juridic pluralism, Human rights culture, cultural diversity, indigenous peoples.

1. La matriz europea del Derecho internacional de los derechos humanos

El Derecho internacional y la concepción universal de los derechos humanos tiene un origen europeo-occidental. La formación desde la modernidad hasta finales del siglo XX del Derecho internacional de los derechos humanos es tributaria de una visión europeo-occidental. Los internacionalistas del siglo XIX tenían conciencia de superioridad cultural, en el marco de las teorías evolucionistas de Darwin. Si la conquista de América había sido justificada por la Escuela española del Derecho de gentes sobre bases humanistas, la de África se basaría en la distinción entre pueblos civilizados, bárbaros y salvajes.

En esta distinción, los primeros eran los Estados cristianos o de civilización cristiana (Europa y América), los bárbaros eran la gran Puerta Otomana, China y Japón –que mantenían con Europa relaciones desiguales a pesar de que Turquía fuese admitida al Concierto europeo en 1856. El resto eran los “salvajes”, entre los que estaban los pueblos indígenas, que debían ser civilizados por los primeros, lo que llevaría a la uniformización del modelo de Estados y a la universalización del *lus publicum europaeum*.

La universalización del Derecho internacional bajo el estándar cultural y civilizatorio europeo beneficiaba al imperialismo europeo. El dominio de Europa sobre gran parte del resto del mundo se hizo sobre la base de considerar que la civilización europea era superior a las demás, lo que justificaba su dominación. Esa visión se prolongó hasta la Sociedad de Naciones, primera organización universal que refleja esa visión clásica basada en la superioridad.

En el origen, fundamento y desarrollo del Derecho internacional fue determinante la cultura europea y la ruptura de la unidad religiosa. Como ha señalado Janis, el Derecho internacional contemporáneo no ha sido analizado desde la relevante conexión Derecho internacional-religión, fundamentalmente por dos razones. De un lado, por el esfuerzo en querer convertir el Derecho internacional en una “ciencia”, durante el siglo XIX-XX; en segundo lugar, por la ampliación del número de Estados de la Comunidad internacional con una mayoría actualmente de origen no occidental.

El origen europeo del Derecho internacional es un hecho histórico que se observa en sus aspectos centrales, desde los conceptos jurídicos a la configuración de los sujetos y funciones del ordenamiento. Así, por poner un ejemplo, es bien evidente el origen europeo de sujetos de Derecho internacional como la Santa Sede o la Soberana Orden de Malta, del mismo modo que el Patriarcado de Constantinopla u otros liderazgos religiosos no han alcanzado la subjetividad internacional desde civilizaciones menos influyentes, o que los pueblos indígenas no han emergido como un actor de las relaciones internacionales hasta hace unas décadas.

El Derecho internacional es un producto de la civilización europea que se expande al resto del mundo en el proceso de universalización. La consideración de otros pueblos no europeos co-

mo civilizados, que había sido posible en la visión Ilustrada del noble salvaje se derrumba progresivamente. Dörr (P. 205) ha analizado cómo, en un primer momento, el concepto jurídico de salvaje constituye una categoría jurídica del Derecho internacional de los siglos XVIII y XIX. Pero será la penetración progresiva de la idea de comunidad de naciones civilizadas la que coadyuvó a la dominación europea. Primero, porque Vattel utiliza la teoría del bien de la humanidad para legitimar que se confine a los indígenas en fronteras más estrechas; la consideración de los indígenas como “salvajes sin ley”, en otros autores, junto a la idea de “naciones civilizadas europeas” está en la base del actual Derecho internacional. El modo de pensamiento en el Derecho internacional ha estado dominado por una aproximación eurocéntrica, que deja las otras culturas y civilizaciones para el trabajo de los arqueólogos. Por ello, indica Lachs, las exposiciones sobre la historia del Derecho internacional ven en Europa el centro del Derecho internacional y, sólo muy recientemente empieza a producirse una cierta liberación de la “prisión helénica”.

2. La necesidad de un Derecho internacional de los derechos humanos transcivilizatorio

Desde los años ochenta del siglo XX emerge el factor cultural en el orden internacional. Huntington afirmaba que sólo un orden mundial basado en las civilizaciones podía ser una garantía segura para evitar los conflictos. Su tesis fue criticada por el conjunto de simplificaciones en que se apoyaba. Si durante mucho tiempo el papel de la cultura estuvo ausente en los debates sobre el Derecho internacional, desde los años ochenta se empieza a plantear desde diversas ciencias sociales la necesidad de una aproximación interdisciplinar al papel de las civilizaciones/culturas.

Con la caída del Muro el conflicto ideológico fue sustituido por el factor cultural en las relaciones internacionales, como ya puso de relieve R.J. Dupuy. Autores como Ben Achour han abordado los elementos de cooperación y conflicto entre civilizaciones en el sistema internacional.

Uno de los grandes debates tanto sociales como académicos para el futuro de la Comunidad Internacional es el diálogo entre civilizaciones. Occidente se volvió indiferente a las formas de evolución en otros lugares, lo que es un factor de incompreensión. En este sentido la visión eurocéntrica del desarrollo de la historia determina nuestros sistemas de interpretación. Nuestra mirada no veía a Oriente o a los pueblos indígenas.

En esta línea, Onuma Yasuaki afirma que el marco cognitivo sobre el Derecho internacional es de cultura occidental, por lo que propone nuevas vías civilizatorias, no tanto como choque, sino en positivo. Parte de considerar el tránsito de una sociedad estatocéntrica y occidental a una sociedad multipolar y multicivilizacional, en el siglo XXI. Está todavía lejos el momento en que el Derecho internacional integre de manera compartida los valores universales que están en todas las culturas y/o civilizaciones. Ese diálogo de culturas/civilizaciones constituye uno de los retos básicos del Desarrollo progresivo del Derecho internacional. Un orden internacional que sea fru-

to de una cultura compartida en el respeto a la diversidad cultural es la mejor vía para que sea un orden respetado y eficaz, que contribuya a la solución de los problemas de la humanidad.

La Comisión de Derecho internacional no se ha preocupado hasta el momento de esta cuestión y aunque se puede indicar que refleja los diferentes sistemas jurídicos, esta perspectiva no es suficiente como para permitir un desarrollo del Derecho internacional que integre los valores de diferentes culturas, en un sentido intercultural, pues en ninguno de los proyectos de codificación se observa realmente ese aspecto. A tal efecto es necesario tomar conciencia de una auto-crítica de la perspectiva occidental dominante, en un esfuerzo de comprensión y con un sentimiento de universalidad y de diversidad, no de superioridad, en la tradición de Bartolomé de las Casas, Montaigne, Voltaire, Rousseau o Diderot.

En esta línea, los pueblos indígenas pueden contribuir a realizar una aportación importante en el derecho internacional de los derechos humanos en temas como el derecho internacional del medio ambiente, o en los denominados derechos de los animales. Su diferente concepción del Derecho y de los derechos puede enriquecer fructíferamente un derecho internacional de los derechos humanos en sentidos interculturales.

3. Cultura, identidad cultural y derechos humanos

El principio de protección de los derechos humanos se ha desarrollado en su dimensión de derechos culturales en la Declaración universal de derechos humanos y en los Pactos de derechos humanos de 1966, entre otros instrumentos más recientes. En su conocido estudio, Taylor analiza el tránsito de la noción de honor –basado en la desigualdad– al moderno concepto de dignidad igualitario y universalista que llevó a que la democracia desembocase en una política de reconocimiento igualitario que ahora retorna en forma de exigencia de igualdad de estatus para culturas y sexos.

El derecho a la identidad cultural ha sido reconocido en diversas Declaraciones como en los principios de cooperación cultural internacional de la UNESCO (1966), la Declaración sobre la raza y los prejuicios raciales (1978), la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías (1992), la Declaración y la Convención sobre diversidad cultural (2001, 2005), la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas (2007) etc... La identidad colectiva se crea y se transforma en procesos históricos, que se construyen fundamentalmente en torno a la lengua y a la religión. También hay fuerte vinculación entre identidad y patrimonio cultural, fundamentalmente en las reclamaciones fetichistas, como las metopas del Partenón. En su dimensión individual se debate si existe y qué alcance tiene un derecho autónomo a la identidad cultural.

Desde la perspectiva del Derecho y de las relaciones internacionales la identidad cultural está en el centro de muchos debates en torno al nacionalismo, las políticas asimilacionistas, los

conflictos culturales, los derechos culturales de personas y grupos, la diversidad cultural o, incluso, las reclamaciones de restitución de los bienes culturales a sus lugares de origen. En el Derecho internacional de los derechos humanos la cultura está presente como un derecho y como una dimensión de otros “derechos”, como la libertad de expresión o el derecho a la vida privada y familiar. Los debates sobre la relación entre derechos humanos, cultura, derechos culturales y su interpretación son muy variados desde dos perspectivas. De un lado, el alcance del derecho a tomar parte en la vida cultura. De otro, los derechos específicos de las minorías y de los pueblos indígenas y su compatibilidad con la universalidad de los derechos humanos.

4. Pluralismo jurídico-cultural y derechos humanos

La pluralidad de etnias, culturas, lenguas y religiones es vista como algo negativo desde posiciones fundamentalistas. El pluralismo es inevitable en un mundo universal. El fundamentalismo cultural lleva a modelos monoculturales, que criminalizan la diferencia cultural o religiosa, negando el pluralismo. Desde un enfoque pluralista hay que rechazar las aproximaciones asimilacionistas, y considerar positivo el intercambio cultural, así como la interculturalidad y el diálogo.

En algunos sectores como el de la identidad cultural o el de la protección del patrimonio cultural se están formando nuevos principios convencionales que tienen vocación de convertirse en generales, como el denominado principio de la protección de la diversidad cultural que ha sido calificado como principio emergente. El pluralismo jurídico es hasta cierto punto normal en el Derecho internacional siempre y cuando se admita la validez del sistema en su conjunto y la existencia de principios normativos comunes a todos (*erga omnes*, y algunos de *ius cogens*) y de una estructura jurídica que todos los sujetos aceptan. Más que una cuestión de pluralismo jurídico, en el Derecho nacional y en el Derecho internacional, lo que existe es el reconocimiento de una cierta autonomía normativa sometida a un orden jurídico de referencia (nacional o internacional), pero no un orden independiente de ellos.

Por ejemplo, el Art. 34 de la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas aprobada por la AGONU, el día 13 de septiembre de 2007, indica que: “los pueblos indígenas tienen derecho a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus propias costumbres, espiritualidad, tradiciones, precedentes, prácticas y, cuando existan, costumbres o sistemas jurídicos, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos”. Ese denominado derecho al propio derecho se realiza dentro del estándar mínimo internacional de derechos humanos. Existe un cierto pluralismo jurídico, como muestra el art. 8.1 del Convenio 169 de la OIT cuando indica que “al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados (indígenas), deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o derecho consuetudinario”, pero en la medida compatible con el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos internacionales reconocidos (Art. 9, 1). En todo caso, hay que tener en cuenta que las especificidades de la justicia indígena no son un capricho, sino una forma de superar una discriminación

histórica de los pueblos indígenas en el marco de los sistemas judiciales nacionales (Oliva). En países con sistemas constitucionales como Bolivia o Colombia se han encontrado fórmulas para compatibilizar el pluralismo con las exigencias de unidad constitucional.

5. La tesis de la universalidad como estándar mínimo

La heterogeneidad cultural tiene en los derechos humanos un ámbito para la reflexión y el debate, en casos específicos, como los derechos de los pueblos indígenas o los derechos de las minorías, o en relación con el conjunto de la población. La universalidad del Derecho internacional es especialmente relevante a consecuencia de la heterogeneidad cultural. Esta universalidad de los derechos humanos e refiere a cosas diferentes, como la titularidad, el tiempo o la aplicación espacial de los derechos.

En el Derecho internacional de los derechos humanos todos los individuos son titulares del estándar mínimo de derechos humanos, e incluso algunos grupos son titulares de Derechos colectivos (como los pueblos con derecho a la autodeterminación). El mayor problema en la sociedad internacional se refiere a la validez espacial universal de las normas generales de Derecho internacional en la materia.

Los particularismos religiosos, identitarios y culturales están en el origen de conflictos internacionales. Y de interpretaciones intolerantes de los derechos humanos. La tesis del universalismo como estándar mínimo es la que cabe deducir también de los principales tratados de derechos humanos y de la interpretación que de los mismos hacen los órganos internacionales de derechos humanos. En el choque entre culturas y prácticas tradicionales y Derecho internacional de los derechos humanos los órganos de control han estado siempre a favor de las normas de derechos humanos.

Pero la unidad no significa uniformidad universal, dado que caben geometrías variables. A tal efecto hay que hacer un esfuerzo para desarrollar la inclusión de otras culturas en el Derecho internacional de los derechos humanos, sin tener de entrada tanto miedo al relativismo, es decir, desde la claridad de la existencia de límites inaceptables, pero siendo flexible en un amplio margen de acción que está por desarrollar. En esta línea cuestiones como la distinta relación entre la comunidad y la tierra, su consideración como algo "sagrado" no deben ser problemáticas aunque hayan conducido a que el derecho de propiedad tribal sea distinto al occidental.

6. Los derechos culturales de los pueblos indígenas

La diversidad cultural se manifiesta, en gran medida, en la existencia e identidad de los pueblos indígenas. Oliva ha indicado que el *derecho a la identidad cultural es el derecho síntesis por*

excelencia de los derechos de los pueblos indígenas. A pesar de que los grandes convenios de derechos humanos de 1966 no reconocen los derechos de los pueblos indígenas explícitamente, el art. 27 del PDCP ha sido interpretado para reconocer derechos culturales a los pueblos indígenas, entre otros, en los *Asuntos Ominayak, Kitoc contra Suecia, Aporana Mahuika contra Nueva Zelanda, Länsmann y otros contra Finlandia*. Los órganos de Naciones Unidas han puesto de manifiesto las prácticas abusivas que se realizan sobre los derechos culturales de los pueblos indígenas. Los principales obstáculos para la efectiva protección de los pueblos indígenas vienen de los abusos de empresas y Estados, por la comercialización de la cultura, la diferente forma de entender la creatividad y la propiedad intelectual etc. Esto ha conducido a diversos problemas y a cuestiones claves y controvertidas

Kenneth Deer, de la *Indigenous World Association*, clarifica la relevancia que a estos efectos tiene el concepto holístico de cultura de los pueblos indígenas: los pueblos indígenas ven la cultura como el resultado de su relación con otros seres humanos, con las plantas, los animales y la tierra, e incluyen todos los aspectos de la vida social, económica, política, educación, relación con los antiguos territorios, conocimientos tradicionales, lo que incluye el conocimiento histórico, técnico, agrícola, biológico, medicinal, las expresiones culturales, como la música, el arte o la arquitectura, la filosofía y los conceptos espirituales, el derecho consuetudinario etc.

Este amplio concepto está en el corazón, indica, de la identidad indígena, y plantea problemas en ámbitos como la propiedad intelectual, la diversidad biológica, la interpretación de la expresión expresiones culturales y otras, que tienen un significado distinto en los derechos nacionales y el Derecho internacional y en el derecho consuetudinario indígena. Así, por ejemplo, el derecho consuetudinario aborigen australiano no interpreta del mismo modo la noción de “reproducción no autorizada” que en el derecho australiano, como señala Deer, entre otros ejemplos. Por ello los ajustes y desarrollos del derecho indígena deberán ser objeto de nuevos consensos. En esta línea es un buen punto de partida la *Declaración de NN.UU. sobre los derechos de los pueblos indígenas, de 13 de septiembre de 2007*.

Bibliografía

- ALVAREZ MOLINERO, N., OLIVA MARTINEZ, D., ZUÑIGA, N., (Eds), *Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas. Hacia un mundo intercultural y sostenible*, VVAA, Ed. Catarata, 2009, 388 pp
- ANAYA, J., ROSSER, E., “Sistemas de justicia indígena y derecho consuetudinario en los EEUU: entre colonización y autodeterminación”, *Caminos hacia el reconocimiento*, VVAA, Universitat de Girona, Wilhemi, M.A., (Coord), 2009, pp. 209-219
- BEN ACHOUR, Y., *Le rôle des civilisations dans le Systeme International. Droit et relations internacionales*, Editions Bruylant, Editions de l’Université de Bruxelles, 2003, 324 pp.
- BOWDEN, B., “The colonial origins of International law. European expansion and the classical standard of civilization”, *Journal of the history of the International law*, vol. 7, nº 1, 2005, pp. 1-23, pp.3-4.
- CORNU, M., “L’emergence du principe de diversité culturelle”, *La diversité culturelle en question*, Labouz, Wise, Bruylant, Bruxelles, 2005 pp. 251-259
- DEER, K., *The complexities in practical terms: cultural practices contrary to human Rights, possible limita-*

- tions to cultural Rights, and tensions around who defines culture and Rights, Working document n° 2, 1-2 de febrero de 2010
- DONDERS, Y., "A right to cultural identity in UNESCO", *Cultural human Rights*, Francioni, F., Scheinin, M., (Eds), Martinus Nijhoff Publishers, 2008, pp. 317-340.
- DORR D., "Les peuples sauvages et le droit International", *Contributions à l'étude du rapport entre droit et culture, Altérité et droit*, I. Schulte-Tenckoff (Dir), Bruylant, Bruxelles, 2002, pp. 205 ss.
- FERNANDEZ LIESA, C., *Cultura y Derecho internacional*, Universidad Alcalá de Henares, 2012.
- FISCH, J., "Power or weakness? On the causes of the Worldwide expansion of European International law", *Journal of history of International law*, pp. 21-26, 2004.
- DUPUY, R.J., "Conclusions du Colloque", *L'avenir du Droit international dans un monde multiculturel*, Coloquio 1983, A.D.I., La Haya, Martinus Nijhoff Publishers, 1984, p. 447.
- GEORGE, T.E., "Using customary International law to identify fetishistic claims to cultural property", *New York International law review*, vol. 80, pp. 1207-1235.
- HUNTINGTON, S.P., *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, Paidós, 1997.
- ILAQUYICHE LICHTA, R., *Pluralismo jurídico y administración de justicia indígena en Ecuador. Estudio de caso*, Quito, Ecuador, 2006.
- JANIS, M.W., EVANS, C., *Religion and International law*, Martinus Nijhoff publishers, 1999, 505 pp, p. xi
- KAPUSCINSKI, R., *Encuentro con el Otro*, Crónicas Anagrama, Editorial Anagrama, Barcelona, 2006, 99.p.
- KOSKENNIEMI, M., *El discreto civilizador de naciones. El auge y la caída del Derecho internacional 1870-1960*, Buenos Aires-Madrid, 2005
- LACHS, M., *Le monde de la pensée en Droit International*, Théories et pratique, Economica, Paris, 261 pp, pp. 31 ss.
- LAGHMANI, S., "Droit International et diversité culturelle", *RGDIP*, 2008-2, pp. 241-255.
- LINDHOLM, T., "The cross-cultural legitimacy of universal human Rights: plural justification across normative divides", *Cultural human rights*, Francioni, F., Scheinin, M., (eds), Martinus Nijhoff Publishers, 2008, pp. 17-39.
- MERLE, M., "Le rôle du facteur culturel dans les relations internationales", *Forces et enjeux dans les relations internationales*, Economica, Paris, 1981, p. 343.
- MEYER-BISCH, P., "La integración de los derechos culturales en el sistema de derechos humanos. Una nueva etapa de democratización", *Derechos humanos y diversidad cultural*, Icaria, 2006, pp. 25-226, p. 213.
- ONUMA, Y., "When was the law of International society born?". An inquiry of the history of International law from an intercivilizational perspective", *JHIL*, vol. 2, 2000, pp. 1-6
- OCHOA GARCÍA, C., *Derecho consuetudinario y pluralismo jurídico*, Guatemala, 2002.
- OLIVA MARTÍNEZ, D., *La protección de los derechos de los pueblos indígenas: fundamentos, contextos de creación y reconocimiento normativo en el Derecho internacional*, Madrid, BOE, 2010.
- PONTE IGLESIAS, M.T. "Ciudadanía y consolidación democrática: La promoción y protección de los derechos colectivos de los pueblos indígenas", *Revista de investigaciones políticas y sociológicas*, Romay Coca, J., Valero Matas, J., (coords), Servicio de publicaciones da Universidade de Santiago de Compostela 2009, vol. 8, núm 1, pp. 153- 177
- SOREL, J.M., "Le rôle du Droit International dans le développement du pluralisme (et viceversa): une liaison Moniz naturelle qu'il n'y paraît", *Droit et pluralisme*, Lauréline Fontaine (dir), Bruylant, Bruxelles, 2007, pp. 73-90, p. 78
- STAMATOPOULOU, E., *Cultural rights in International law. Article 27 of the Universal declaration of human rights and beyond*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2007, 332 pp
- STAVENHAGEN, R., "Les droits culturels: le point de vue des sciences sociales", *Pour ou contre les droits culturels?* Editions UNESCO, 2000, pp. 19-47, pp. 20-24.
- SCHULTE-TENCKHOFF, (Dir), *Altérité et droit. Contributions à l'étude du rapport entre droit et culture*, Bruylant, Bruxelles, 2002.
- TAYLOR, C., *El multiculturalismo y la política de reconocimiento*, Fondo de cultura económica, México, 1993, 159 pp
- YASUAKI, O., "A transcivilizational perspective on International Law", *R.C.A.D.I.*, La Haya, n° 342, 2009, 418 pp
- YOKARIS, A., "Le droit International face au défi de la diversité culturelle", *Revue Hellenique de Droit International*, 2/2009, pp. 695-205

Objetivos de Desarrollo Sostenible y pueblos Indígenas: la interculturalidad como requisito de paz y desarrollo

MYRNA CUNNINGHAM KAIN

Coordinadora de la Cátedra Indígena de la Universidad Indígena Intercultural.
Doctora Honoris Causa por la Universidad Nacional Autónoma de México.
Presidenta del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de la ONU (2011-2013). Presidenta del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe y colaboradora de la Universidad Carlos III

Resumen

La Agenda 2030 no ha incorporado elementos centrales de las normas internacionales vigentes sobre los derechos de los pueblos indígenas y no se ajusta adecuadamente a las diferentes opiniones que los pueblos indígenas tienen sobre el desarrollo. Este texto se centra en algunas de estas limitaciones y argumenta que la implementación de los ODS debería garantizar una perspectiva intercultural para responder de manera efectiva a las demandas de los pueblos indígenas de todo el mundo.

Palabras clave: ODS, pueblos indígenas, interculturalidad, diversidad cultural.

Abstract

The 2030 Agenda has not incorporated central elements of the current international standards on the rights of indigenous peoples and does not adequately accommodate the different views that indigenous peoples have about development. This text focuses on some of these limitations and argues that the implementation of the SDGs should ensure an intercultural perspective to respond effectively to the demands of indigenous peoples around the world.

Key words: SDG, indigenous peoples, intercultural perspective, cultural diversity.

La apreciación de los ODS desde la perspectiva indígena implica reflexionar sobre sus contenidos, la forma de poder alcanzarlos y la posibilidad de ubicarlos como una herramienta útil para mejorar, no sólo las condiciones de vida de los pueblos originarios, sino el carácter societario que permita aceptar las diferencias culturales de los pueblos que les integran, requisito imprescindible para un mundo en paz.

Hasta el momento, esta iniciativa global, cuyo objetivo general es ampliamente compartida, no logra recoger adecuadamente elementos centrales de los actuales estándares internacionales en materia de derechos de los pueblos indígenas ni da adecuada cabida a las distintas visiones que sobre el desarrollo tenemos los diversos pueblos que habitamos el planeta.

Los comentarios que se incluyen en este breve artículo, deben apreciarse como un aporte en el camino de superar esos obstáculos, para alcanzar una implementación intercultural de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

La iniciativa de la Agenda de Desarrollo y los ODS

En un intento de superación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)¹, los Objetivos de Desarrollo Sostenible - ODS se gestaron en la Conferencia de las Naciones Unidas celebrada en Río de Janeiro en 2012.

De allí surge el documento “El futuro que queremos” que contiene medidas que se pretenden prácticas para la implementación del desarrollo sostenible. Los Estados Miembros acordaron iniciar un proceso para desarrollar los objetivos de desarrollo sostenible, con gran cantidad de compromisos voluntarios y la creación de nuevas alianzas para su realización.

En la Declaración final, los Jefes de Estado reconocen que la erradicación de la pobreza es el mayor problema que afronta el mundo y, por tanto, es condición indispensable del desarrollo sostenible. Destacan la importancia de los instrumentos de derechos humanos², así como la participación de los pueblos indígenas en el logro del desarrollo sostenible y la relevancia de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en el contexto de la aplicación de estrategias de desarrollo sostenible en los planos mundial, regional, nacional y supranacional³.

¹ ONU, Asamblea General, 55/2. Declaración del Milenio, A/RES/55/2, 13 de septiembre de 2000, <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>

² ONU, Asamblea General, Resolución el 27 de julio de 2012, 66/288. El futuro que queremos, A/RES/66/288, http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/66/288&Lang=S, numeral 9

³ Idem, numeral 49.

En seguimiento a dicha Declaración, en el año 2015 se aprobó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible que incluye los denominados Objetivos de Desarrollo Sostenible - ODS⁴. En ella se plantea como finalidad, *“hacer realidad los derechos humanos de todas las personas y alcanzar la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas. Los Objetivos y las metas son de carácter integrado e indivisible y conjugan las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental”*⁵.

Los 17 objetivos de desarrollo sostenible y las 169 metas, todas las cuales están interrelacionadas, atienden a temas como la pobreza, hambre y seguridad alimentaria, salud, educación, igualdad de género y empoderamiento de la mujer, agua y saneamiento, energía, crecimiento económico, infraestructura, reducir desigualdades en y entre los países, ciudades, producción y consumo sostenibles, cambio climático, océanos, bosques, desertificación y diversidad biológica, justicia y paz, alianza mundial para el desarrollo sostenible.

El seguimiento y el examen de los Objetivos y las metas se están llevando a cabo utilizando un conjunto de indicadores mundiales que se complementan con indicadores regionales y nacionales formulados por los Estados Miembros y con los resultados de la labor realizada para establecer las bases de referencia de esas metas aún cuando no existan datos de referencia nacionales y mundiales⁶.

Relevancia del desarrollo para los pueblos indígenas

Las finalidades perseguidas por los ODS son de gran importancia para los pueblos indígenas, quienes, en general, se ubican entre los sectores con menor nivel de desarrollo. en la región latinoamericana y el mundo entero. Con un total de 826 pueblos, América Latina es el continente de más alta demografía indígena del planeta⁷.

Sobre la base de los censos nacionales, se estima en la región una población indígena cercana a los 45 millones de personas en 2010, con una alta heterogeneidad según países: en un extremo están México y el Perú, con casi 17 millones y 7 millones respectivamente; y en el otro, Costa Rica y el Paraguay, con poco más de 100.000 personas indígenas, y el Uruguay con casi 80.000 personas indígenas⁸.

⁴ ONU, Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015, A/RES/70/1, Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/70/1>

⁵ Idem, Preámbulo

⁶ Idem, numeral 75.

⁷ IWGIA – EL MUNDO INDIGENA – 2017, pág. 23 http://www.iwgia.org/iwgia_files_publications_files/0761_EL_MUNDO_INDIGENA_2017-eb.pdf

⁸ CEPAL, Los pueblos indígenas en América Latina. Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos. Chile. 2014.

Los pueblos originarios presentan una diversidad de realidades territoriales y demográficas, así como diferentes estatus sociopolíticos en los países donde se asientan, lo cual en general se relaciona tanto por su peso demográfico como por su poder político. Los Estados tampoco tienen política idéntica para los pueblos indígenas.

Habitualmente, son receptores de discriminación estructural, marginalidad, exclusión y pobreza. En general, se ubican dentro de los quintiles más pobres de cada país. Las transformaciones económicas y sociales de las últimas décadas y los procesos de globalización han agravaado las brechas con otros sectores sociales.

El avance de proyectos de infraestructura, extracción minera, explotación de recursos naturales que afectan en gran medida a los territorios indígenas han producido impactos muy negativos para las condiciones de vida de las comunidades, situaciones críticas que provocan corrientes migratorias que modifican la distribución espacial de los pueblos originarios. Entre otros resultados, han impactado en la urbanización de buena parte de la población indígena, con las notables modificaciones en las condiciones de vida, cambios culturales y sociales que las personas indígenas experimentan en las ciudades.

No obstante los avances, tanto jurídicos como políticos, que en materia de derechos de los pueblos indígenas se han verificado en América Latina, persisten serios desafíos para la vigencia y el disfrute pleno de los mismos derechos.

Posiblemente el ámbito en que el déficit para el goce efectivo de estos derechos sea más grave, es en el referido a la protección efectiva de las tierras, territorio y recursos naturales de estos pueblos, que se ven afectados por la imposición, muchas veces inconsulta y sin participación en los beneficios, de proyectos de inversión extractivos o de infraestructura promovidos por los Estados⁹.

Limitada consideración de los pueblos indígenas en los ODS

Aunque los ODS fueron aprobados luego de la adopción por parte las Naciones Unidas de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas¹⁰ y apenas un año luego de la Conferencia Mundial de la ONU sobre pueblos indígenas¹¹, los documentos sobre los ODS no reflejan sus postulados.

⁹ IWGIA – EL MUNDO INDIGENA – 2017, http://www.iwgia.org/iwgia_files_publications_files/0761_EL_MUNDO_INDIGENA_2017-eb.pdf

¹⁰ ONU, Asamblea General, A/ 61/295. 13 de septiembre de 2007, https://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS_es.pdf

¹¹ ONU, Asamblea General, Documento final de la reunión plenaria de alto nivel de la Asamblea General conocida como Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas, A/RES/69/2, 25 de septiembre de 2014 <https://undocs.org/es/A/RES/69/2>

A los efectos de este análisis recordemos algunos de los ejes centrales del reconocimiento internacional sobre derechos de los pueblos indígenas:

- a) Los Pueblos Indígenas son pueblos, es decir, colectividades históricas con vocación de permanencia y con características sociales y culturales que les diferencian de otros¹².
- b) Los Pueblos Indígenas tienen, sin discriminación, todos los derechos humanos reconocidos en el derecho internacional, pero a su vez, los pueblos indígenas poseen derechos colectivos que son indispensables para su existencia, bienestar y desarrollo integral como pueblos¹³.
- c) Los Pueblos Indígenas tienen derecho a la autodeterminación, es decir, a asumir decisiones autónomas sobre los principales temas sociales de su incumbencia, incluyendo formas organizativas y de desarrollo económico¹⁴.
- d) Los Pueblos Indígenas han sido discriminados y sufrido injusticias históricas como resultado, entre otras cosas, de la colonización y despojo de sus tierras, territorios y recursos, lo que les ha impedido ejercer, en particular, su derecho al desarrollo de conformidad con sus propias necesidades e intereses¹⁵.

De estos aspectos, en los ODS sólo se recoge el reconocimiento de los derechos humanos que corresponde a todas las personas, sean o no indígenas, por efecto de la aplicación del principio general de universalidad de tales derechos.

Tal es el caso de la mención de los pueblos indígenas entre posibles beneficiarios de duplicación de la productividad o del acceso igualitario a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional, así como de la eliminación de las disparidades de género en la educación¹⁶.

Otros ODS, aunque no mencionan explícitamente a los pueblos indígenas, de alguna forma los consideran, ya sea porque se plantean potenciar y promover la inclusión social sin distinciones étnicas¹⁷, o buscando aumentar significativamente la disponibilidad de datos oportunos, fiables y de gran calidad desglosados por origen étnico¹⁸.

Los ODS también consideran a los conocimientos tradicionales para el mantenimiento de la diversidad genética de las semillas¹⁹, la valoración de la diversidad cultural en la educación²⁰ y las

¹² C169 Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989, artículo 1

¹³ Declaración ONU Derecho de los Pueblos Indígenas, artículo 1. C169 artículo 3.

¹⁴ Declaración ONU, artículo 3

¹⁵ Declaración ONU, prólogo

¹⁶ ODS 2.3 y 4.5

¹⁷ ODS 10.2

¹⁸ ODS 17.18

¹⁹ ODS 2.5.

comunidades locales (entre las cuales razonablemente pueden ubicarse a las comunidades indígenas) como beneficiarias en aumentar la capacidad para la planificación y gestión eficaces en relación con el cambio climático²¹. Al respecto puede consultarse un análisis realizado por las Naciones Unidas sobre la referencia a los pueblos indígenas en los documentos comentados²². Pero los otros elementos del corpus de derechos de los pueblos indígenas, no se recogen de forma alguna.

Conviene destacar que las limitaciones de los ODS en relación a los pueblos indígenas fueron señaladas aún antes de aprobarse la Agenda 2030, por ejemplo, por parte del Grupo Principal de los Pueblos Indígenas (IPMG) en comunicación conjunta con otras entidades²³.

La calidad de pueblos, la autodeterminación, sus derechos colectivos y la necesidad de acciones afirmativas que compensen siglos de discriminación, opresión y marginación, no son considerados, al menos de manera explícita, en los ODS.

El objetivo de las políticas públicas no debe apuntar sólo a alcanzar beneficios individuales, para cada una de las personas que integran los colectivos de los pueblos originarios, sino que deben ser funcionales a la conservación y potenciación de los valores culturales, las formas organizativas y demás características de los pueblos indígenas.

Para ello, como consecuencia de la marginación histórica soportada, se hacen necesarias políticas diferenciales, con acciones afirmativas trascendentes, que generen condiciones superiores a las actuales a favor de los valores culturales propios que impidan su desaparición o asimilación por otros hegemónicos.

Un ejemplo claro de ello lo encontramos en el área educativa: la modernidad y la globalización contribuyen claramente a una paulatina pérdida de los idiomas indígenas o al deterioro de su carácter como lenguas maternas.

De ahí que resulta clave el papel que la educación y las políticas públicas pueden desempeñar para mitigar y revertir estos procesos, en resguardo de la diversidad lingüística y la riqueza cultural de los países de la región. La educación bilingüe intercultural, por ejemplo, debe considerarse positiva para toda la sociedad, no sólo para los indígenas. Similares consideraciones pueden hacerse en relación al resto de los ODS.

Por ello, no es de recibo pretender cerrar el debate con el argumento de la denominada "transversalidad".

²⁰ ODS 4.7

²¹ ODS 13.b

²² <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/2016/Docs-updates/Indigenous-Peoples-and-the-2030-Agenda-with-indicators.pdf>

²³ Indigenous Peoples Major Group, Policy brief on sustainable development goals and post 2015 development agenda: a working draft, https://unngls.org/images/PDF/INDIGENOUS_PEOPLES_MAJOR_GROUP_Policy_Brief.pdf

Ese concepto, en caso de que su alcance pudiera ser consensuado con claridad, apenas podría ser de utilidad para hacer llegar a las personas indígenas consideradas individualmente el conjunto de los ODS que fuera del caso aplicarles. Pero ninguna utilidad nos aporta para los derechos colectivos de los pueblos originarios ni tampoco para la necesidad de políticas afirmativas.

Ausencia de perspectiva intercultural sobre el desarrollo

Las limitaciones de los ODS sobre los pueblos indígenas en buena medida se originan en una concepción única de desarrollo que no parece admitir visiones diferentes que en la actualidad emergen con gran fuerza precisamente desde el mundo indígena, las cuales, aunque aún en construcción y con recepción dispar según la realidad de cada país, están provocando la re-discusión de muchos conceptos.

Por ejemplo, la idea del Buen vivir, nacida de la cosmovisión indígena andina en torno al concepto del Sumak Kawsay o Suma Qamaña, proveniente de las culturas ancestrales indígenas de Ecuador y Bolivia e incorporada respectivamente a sus constituciones en 2008²⁴ y 2009²⁵, pretende alejarse del programa de desarrollo etnocéntrico y occidental, al tiempo que basarse en las construcciones propias de los saberes indígenas.

El Buen Vivir es un concepto plural y multidimensional, enmarcado en la renovación de la crítica al desarrollo, basada en una ética propia que reconoce los valores intrínsecos de la naturaleza y el rechazo al desarrollismo tradicional, que concibe al progreso en términos exclusivamente economicistas. Constata, además, que la noción de bienestar que circula por el planeta es relativa y que cada sociedad la define según sus propios valores, entre los cuales pueden encontrarse el reconocimiento social y cultural, códigos éticos, los valores humanos, espirituales, la visión de futuro.

Es una idea que, aunque emergente desde el mundo indígena, recoge valiosos aportes elaborados en otros contextos, con expresiones también subordinadas durante mucho tiempo. Intenta responder a viejos problemas como remontar la pobreza o conquistar la igualdad, junto a otros nuevos, como la pérdida de biodiversidad o el cambio climático global.

El Buen Vivir como otras construcciones similares nacidas en las culturas de los pueblos originarios, debe apreciarse como parte del ejercicio del derecho de los pueblos a elegir su modelo

²⁴ En la Constitución de Ecuador, el Artículo 14 “reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, *sumak kawsay*”.

²⁵ En la Constitución de Bolivia, el Artículo 8 “asume y promueve como principios ético-morales de la sociedad plural: *ama qhilla, ama llulla, ama suwa* (no seas flojo, no seas mentiroso ni seas ladrón), *suma qamaña* (vivir bien), *ñandereko* (vida armoniosa), *teko kavi* (vida buena), *ivi maraei* (tierra sin mal) y *qhapaj ñan* (camino o vida noble)”. Recogiendo tradiciones indígenas aymara, quechua y guaraníes.

de desarrollo. Ese derecho a elegir formas de desarrollo se ejerce como una aplicación concreta del derecho a la libre determinación que se reconoce internacionalmente²⁶.

Además, debe entenderse como propuesta de nueva forma de convivencia social y ambiental, que, si bien se diferencia en su origen y contenido de la idea de desarrollo basada en el crecimiento económico, no impide y más bien reclama, un diálogo entre estas perspectivas ya que existen coincidencias en aspectos fundamentales como la importancia de abordar de forma prioritaria el problema del cambio climático y sus consecuencias sobre la naturaleza y el futuro de la humanidad.

Conclusiones

Las luchas de los pueblos indígenas no se limitan a reivindicar sus propios derechos, sino que también consisten en proponer un nuevo modelo de sociedad en que se cuestiona el paradigma del desarrollo y se plantean otras alternativas, como es el caso del Buen Vivir.

Si los ODS no se perciben como parte del diálogo y proceso intercultural, sus alcances no estarán a la altura de lo que se requiere. Por tanto, se deben establecer vínculos entre los conceptos de desarrollo actuales, en especial los provenientes del mundo indígena y los ODS. Estos últimos deben ser metas indicativas del avance de esos modelos de desarrollo interculturales y favorables a la revitalización del mundo indígena.

El notable avance en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas debe incorporarse plenamente en la Agenda 2030. La implementación de los ODS debe darse apoyando las dinámicas positivas que vienen ocurriendo en la región, evitando nuevos puntos de ingreso que pueden detener o inviabilizar los avances ya dados.

La participación de los pueblos indígenas en el diseño, ejecución y evaluación de los procesos emergentes de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible que incluye los denominados Objetivos de Desarrollo Sostenible será absolutamente determinante del resultado final de este proceso.

Las consideraciones precedentes sobre la necesidad de ajustar los ODS a una visión intercultural, ha sido ampliamente compartida por distintos actores, en particular en la región latinoamericana.

²⁶ Declaración de ONU de Derechos de los Pueblos Indígenas:

Artículo 3 Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

Artículo 23 Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y a elaborar prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo. En particular, los pueblos indígenas tienen derecho a participar activamente en la elaboración y determinación de los programas de salud, vivienda y demás programas económicos y sociales que les conciernen y, en lo posible, a administrar esos programas mediante sus propias instituciones.

Un claro ejemplo de ello ha sido la aprobación de la Declaración de Iximuleu y el Plan de Acción de Iberoamérica para la Implementación de los Derechos de los Pueblos Indígenas en abril de 2018, en el marco del proceso hacia la XXVI Cumbre Iberoamericana de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno. Es relevante destacar que el I Encuentro de Altas Autoridades de Iberoamérica sobre Pueblos Indígenas donde se aprobaron ambos documentos, se conformó no sólo por las autoridades de los Estados, sino también por autoridades indígenas, delegados de redes y organizaciones indígenas de carácter regional y subregional, incluidas mujeres y jóvenes, representantes de la cooperación internacional, así como otras personas con relevante trayectoria en la temática.

El objetivo estratégico general del Plan de Acción es la generación de condiciones propicias para la efectiva realización de los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas de acuerdo a los estándares internacionales en la materia.

Para ello, gobernantes y pueblos indígenas, coincidieron en comprometerse a incorporar la perspectiva indígena en la programación para los ODS velando porque la misma esté en consonancia con las disposiciones de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, al tiempo que promover la participación de los pueblos indígenas en los programas, proyectos y otras actividades relacionadas con la aplicación y el examen de la Agenda 2030 para el Desarrollo, incluidas las mujeres indígenas, las personas con discapacidad, las personas de edad, los niños y los jóvenes²⁷.

Este Plan de acción que actualmente está dando sus primeros pasos de ejecución y cuya coordinación a nivel regional queda a cargo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe – FILAC, abre un nuevo escenario en el camino de superar en la implementación, las limitaciones de diseño de los ODS, según se analizara anteriormente.

Sería oportuno considerar la posibilidad de que esfuerzos similares también se lleven adelante en otras regiones del planeta donde los pueblos indígenas enfrentan serios problemas en sus condiciones de vida y el respeto a sus propias formas de concebir el desarrollo.

²⁷ Para mayor información al respecto ver <http://www.filac.org/wp/>

Los pueblos indígenas y su derecho al desarrollo

FELIPE GÓMEZ ISA

Profesor de Derecho Internacional Público
Universidad de Deusto, Bilbao

Resumen

Los pueblos indígenas han estado excluidos del proceso de evolución internacional de los derechos humanos tras la Segunda Guerra Mundial (1945). Cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la *Declaración sobre el derecho al desarrollo* en 1986, los pueblos indígenas volvieron a ser excluidos, a pesar de que hubo propuestas para que se les considerase como titulares de su derecho al desarrollo. Esta inaceptable laguna ha sido cubierta con la reciente aprobación de la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*, donde dichos pueblos han visto reconocido su derecho al desarrollo y su derecho al consentimiento previo, libre e informado cuando se quieren llevar a cabo proyectos de desarrollo en sus territorios.

Palabras clave: derechos humanos; pueblos indígenas; Naciones Unidas; derecho al desarrollo; Buen Vivir (*Sumak Kawsay*); consentimiento previo, libre e informado.

Abstract

Indigenous peoples have been excluded from the process of evolution of International Human Rights Law after Second World War (1945). When the General Assembly of the United Nations (UN) adopted the Declaration on the right to development in 1986 indigenous peoples were excluded once again, in spite of a number of proposals to incorporate them as subjects of their right to development. This lacuna has been filled with the recent adoption of the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, where both their right to development and their free, prior and informed consent have been enshrined.

Key words: human rights; indigenous peoples; United Nations; right to development; Good Living (*Sumak Kawsay*); free, prior and informed consent.

Uno de los desafíos más serios a los que se enfrentan actualmente los pueblos indígenas es la carrera desenfrenada por la exploración y explotación de los recursos naturales que se encuentran en sus territorios. Dicha carrera se ha topado con un movimiento indígena que reclama el respeto de su derecho al desarrollo, es decir, de su derecho a tomar decisiones significativas en relación con la definición de lo que hay que entender por desarrollo y de las prioridades en ese terreno.

El objetivo fundamental de este artículo es analizar el camino que ha seguido el progresivo reconocimiento de los pueblos indígenas como titulares del derecho humano al desarrollo y la importancia que ello reviste tanto para su presente como para su futuro. Es muy significativo al respecto que la *Declaración sobre el derecho al desarrollo*, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 4 de diciembre de 1986¹, no realizara ni una sola mención a los pueblos indígenas como sujetos de dicho derecho. Esta situación era una de las principales lagunas de esta Declaración. Veremos cómo tanto el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 1989) como, sobre todo, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (DNU DPI) aprobada el 13 de septiembre de 2007 por la Asamblea General de la ONU² han venido a colmar con creces esta laguna con el reconocimiento explícito de los pueblos indígenas como titulares de su derecho al desarrollo.

1. Sujetos del derecho al desarrollo en la Declaración sobre el derecho al desarrollo

La Declaración sobre el derecho al desarrollo es plenamente consecuente con el principio relativo a la indivisibilidad e interdependencia de los derechos individuales y los derechos colectivos. Es el artículo 1.1 de la Declaración el que expresa cuál es su concepción respecto a los titulares del derecho al desarrollo como derecho humano. Así, este artículo 1.1 dispone lo siguiente:

“El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él”.

Por su parte, y abundando en este tema de los sujetos del derecho al desarrollo, el artículo 2.1 de la Declaración que venimos comentando señala que

“La persona humana es el sujeto central del desarrollo y debe ser el participante activo y el beneficiario del derecho al desarrollo”.

¹ Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986.

² Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 61/295, de 13 de septiembre de 2007.

Como podemos observar, la Declaración sobre el derecho al desarrollo opta por una postura de equilibrio, de síntesis, respecto a los sujetos del derecho al desarrollo, un equilibrio entre la faceta individual y la faceta colectiva de este derecho humano.

Hemos visto cómo el artículo 1.1 confiere este derecho a “todo ser humano” y a “todos los pueblos”, aunque también debemos observar que el artículo 2.1 enfatiza a la persona humana como “el sujeto central del desarrollo”. Parece que la Declaración quiere integrar las diferentes concepciones que existían en torno al tema de los sujetos del derecho al desarrollo, concepciones que, en muchos casos, eran contrapuestas. Ello nos puede ayudar a explicar la relativa heterogeneidad en la que incurre la Declaración a la hora de definir los titulares del derecho al desarrollo. En el preámbulo, la Declaración se refiere a que el desarrollo es una prerrogativa de las “naciones”, sin clarificar qué entiende por naciones; posteriormente, en el artículo 1, confiere este derecho a los seres humanos y a los pueblos, sin mencionar explícitamente a los Estados como titulares y sin definir en ningún momento lo que entiende por “pueblo”; por otro lado, el artículo 2.1 parece que establece una suerte de jerarquía, en beneficio del aspecto individual del derecho al desarrollo. Lo cierto es que tenemos que admitir que no podía ser de otra forma, dado que la Declaración sobre el derecho al desarrollo fue el resultado de un compromiso tras arduas e interminables negociaciones, todo un encaje de bolillos para intentar alcanzar un consenso entre las diferentes posturas que existían en torno al espinoso tema de los sujetos del derecho al desarrollo³.

De todas formas, en lo que a nosotros nos concierne, los pueblos indígenas ni siquiera se mencionan en la Declaración sobre el derecho al desarrollo, constituyéndose así en unos de los “grandes olvidados” de la Declaración⁴.

2. Los pueblos indígenas como titulares del derecho al desarrollo

Al hilo del análisis que venimos efectuando, para un determinado sector de la corriente doctrinal que ve en el derecho humano al desarrollo un derecho de carácter individual y colectivo, va a ser fundamental para la adecuada garantía de este derecho la participación de ciertas entidades sub-nacionales en todo proceso de desarrollo. Es decir, además de los pueblos, el derecho al desarrollo también va a tener como titulares a las minorías y a los pueblos indígenas. Con es-

³ A pesar de todos los esfuerzos desplegados para alcanzar el consenso en éste y otros aspectos problemáticos de la Declaración, Estados Unidos votó en contra e importantes Estados occidentales optaron por la abstención.

⁴ Lo cierto es que los pueblos indígenas han constituido una auténtica “humanidad ausente” en el proceso de elaboración de instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos desde la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 hasta nuestros días. Ver al respecto CLAVERO, Bartolomé, 1998. De los ecos a las voces, de las leyes indigenistas a los derechos indígenas. En: *Derechos de los Pueblos Indígenas*. Vitoria-Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, p. 37.

ta ampliación de los sujetos del derecho al desarrollo se trataría de garantizar la participación de aquellos entes hacia los que va dirigido el desarrollo, la participación de lo que Ginther denomina las “estructuras intermedias”⁵. Para este autor, garantizando el derecho al desarrollo de estas estructuras intermedias entre el individuo, el pueblo y los Estados, se consolida la función doméstica del derecho al desarrollo, es decir, se asegura una participación lo más amplia posible de todos aquellos sujetos sin cuyo concurso no es posible un verdadero y auténtico proceso de desarrollo. En esta misma línea, diferentes autores han reconocido que etnias, minorías y pueblos indígenas también deben pasar a ser sujetos activos del derecho al desarrollo.

Asimismo, en la propia Consulta Mundial sobre el derecho al desarrollo, celebrada en Ginebra en enero de 1990, se hizo un especial énfasis en la desfavorable situación de los pueblos indígenas, subrayando que “las violaciones más destructivas y frecuentes de los derechos de los pueblos indígenas eran consecuencia directa de unas estrategias de desarrollo que no respetan el derecho fundamental a la libre determinación”⁶, derecho que, como sabemos, está íntimamente relacionado con el derecho al desarrollo. De acuerdo con esta visión, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993 consagró una parte de la Declaración Final a reconocer la importancia de garantizar el desarrollo y el bienestar de los pueblos indígenas. Es el párrafo 11 de la Declaración de Viena el que subraya que “la Conferencia Mundial reconoce la dignidad intrínseca y la incomparable contribución de los pueblos indígenas al desarrollo y al pluralismo de la sociedad y reitera firmemente la determinación de la comunidad internacional de garantizarles el bienestar económico, social y cultural y el disfrute de los beneficios del desarrollo sostenible”⁷.

El derecho al desarrollo de los pueblos indígenas en el Convenio 169

Para, de alguna forma, tratar de colmar la laguna presente en la Declaración sobre el derecho al desarrollo de 1986, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes, adoptado el 27 de junio de 1989, realiza algunos reconocimientos interesantes de determinados derechos colectivos desde la óptica del desarrollo de los pueblos indígenas. En concreto, el artículo 7 del Convenio se refiere a que “los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias,

⁵ GINTHER, Konrad, 1992. “The domestic policy function of a right of peoples to development: popular participation a new hope for development and a challenge for the discipline”. En: ROY CHOWDHURY, Subrata; DENTERS, Erik; and DE WAART, Paul (Eds.). *The Right to Development in International Law*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, p. 69.

⁶ *Consulta Mundial sobre el Derecho al Desarrollo como Derecho Humano. Informe preparado por el Secretario General de conformidad con la resolución 1989/45 de la Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/1990/9/Rev.1, de 26 de septiembre de 1990, p. 29.*

⁷ *Documento Final de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, A/CONF.157/DC/1/Add.1, de 24 de junio de 1993.*

instituciones y bienestar espiritual..., y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural...". Por su parte, el artículo 13 dispone que "... los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras y territorios... y, *en particular, los aspectos colectivos de esta relación*" (la cursiva es nuestra). No podemos olvidar, como muy bien pone de manifiesto este artículo, la dimensión colectiva inherente a la cosmovisión indígena relativa a su relación con la tierra y al derecho de propiedad sobre ella, aspectos fundamentales para un adecuado desarrollo de los pueblos indígenas, un desarrollo que pasa necesariamente por su relación especial con su territorio.

La inclusión del derecho al desarrollo en la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas

El reconocimiento del derecho al desarrollo de los pueblos indígenas, junto con el controvertido derecho de autodeterminación de los pueblos, fue uno de los aspectos más discutidos durante el largo y complejo proceso de discusión y negociación del proyecto de DNU DPI. Finalmente, debemos reconocer que el derecho al desarrollo ha sido proclamado explícitamente en varias disposiciones de la Declaración⁸, colmando definitivamente la laguna que hemos criticado en la Declaración sobre el derecho al desarrollo de 1986.

Los pueblos indígenas frente a las injusticias históricas

La historia ha sido utilizada en muchas ocasiones como un manto para cubrir, justificar y legitimar injusticias, dominaciones y abusos bajo eufemismos tales como "descubrimiento", "evangelización", "misión sagrada de civilización", "progreso", "desarrollo"... Las naciones europeas que se beneficiaron del expolio a los pueblos indígenas y del colonialismo durante siglos utilizaron el Derecho Internacional como una herramienta funcional para sus intereses expansionistas. En concreto, la noción de *terra nullius* sirvió para justificar la ocupación y expropiación de las tierras indígenas tanto en América como en África.

Los esfuerzos que se están llevando a cabo para reparar las injusticias del pasado "forman una parte importante de la búsqueda de la justicia en el presente"⁹. Abusos pasados como el co-

⁸ OLIVA MARTÍNEZ, Daniel, 2009. El derecho al desarrollo de los pueblos indígenas: la evolución conceptual y su inclusión en la Declaración de las Naciones Unidas. En: ALVAREZ MOLINERO, Natalia; OLIVA MARTINEZ, Daniel y GARCIA-FALCES, Nieves (Eds.). *La Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Madrid: Los Libros de la Catarata, pp. 233-265.

⁹ TORPEY, John, 2003. Introduction: Politics and the Past. En: TORPEY, John (Ed.). *Politics and the Past. On Repairing Historical Injustices*. Maryland: Rowman&Littlefield Publishers, p. 26.

lonialismo, la esclavitud o la expropiación de territorios indígenas siguen dejando sentir sus efectos y, en gran medida, determinan las actuales desigualdades y discriminaciones de carácter estructural. Los pueblos indígenas de todos los continentes están reclamando cada vez con mayor insistencia su derecho a la reparación por los abusos e injusticias tanto del pasado como del presente.

Un argumento muy relevante que se esgrime para defender el derecho a la reparación por injusticias históricas es que los efectos negativos de los errores históricos persisten y explican, en mayor o menor medida, las actuales exclusiones y desigualdades a las que se enfrentan determinados colectivos como los afro-descendientes o los pueblos indígenas. Los pueblos indígenas se encuentran entre las poblaciones con mayores índices de pobreza y más bajas posibilidades de desarrollo.

La restitución es una de las formas de reparación más propicias para los pueblos indígenas en casos en los que sus reclamaciones se centran en el despojo de sus tierras ancestrales, aunque es una de las medidas más complejas y controvertidas, ya que entran en conflicto con los derechos de las personas que ahora ocupan de buena fe esos territorios.

Un hito esencial en el proceso de reconocimiento progresivo de la obligación de reparar a los pueblos indígenas por las injusticias históricas sufridas es la DNUDPI aprobada en 2007. La misma aprobación de esta Declaración es interpretada por algunos como muestra del compromiso con el pasado y con la reparación de un proceso de explotación y dominio que todavía no ha concluido. Pero lo más importante de todo es que en el texto de la propia Declaración se da entrada explícitamente a la cuestión de las injusticias históricas. En el preámbulo de esta Declaración la Asamblea General de las Naciones Unidas se declara

*“preocupada por el hecho de que los pueblos indígenas hayan sufrido injusticias históricas como resultado, entre otras cosas, de la colonización y enajenación de sus tierras, territorios y recursos, lo que les ha impedido ejercer, en particular, su derecho al desarrollo de conformidad con sus propias necesidades e intereses”*¹⁰ (la cursiva es nuestra).

Además de la preocupación expresada por la Asamblea General por las injusticias históricas, hay otro elemento que podemos destacar de este pronunciamiento tan clarividente. Como podemos observar, se establece un nexo causal entre la colonización y la enajenación de tierras, territorios y recursos que sufrieron los pueblos indígenas en el pasado y la incapacidad para ejercer de manera efectiva su derecho al desarrollo, algo que sigue dejando sentir sus consecuencias en el momento presente. En este sentido, el acceso y control de sus tierras, territorios y recursos es una herramienta fundamental para poder garantizar el ejercicio del derecho al desarrollo por parte de los propios pueblos indígenas.

¹⁰ Párrafo 6 del preámbulo.

El derecho al desarrollo en la Declaración

El primer aspecto que debemos subrayar es que el reconocimiento del derecho al desarrollo de los pueblos indígenas está íntimamente vinculado con su derecho de autodeterminación¹¹. En el fondo, el derecho al desarrollo persigue crear las condiciones necesarias en el terreno económico y social para un adecuado ejercicio del derecho de autodeterminación por parte de los pueblos indígenas. Como señala el artículo 3 de la DNUDPI, “los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y *persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural*” (la cursiva es nuestra).

Sin ninguna duda, el pronunciamiento más claro en lo concerniente al reconocimiento del derecho al desarrollo a los pueblos indígenas figura en el artículo 23 de la Declaración de 2007. Como se establece en esta disposición,

“los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y a elaborar prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo. En particular, los pueblos indígenas tienen derecho a participar activamente en la elaboración y determinación de los programas de salud, vivienda y demás programas económicos y sociales que les conciernan y, en lo posible, a administrar esos programas mediante sus propias instituciones”.

La consecuencia lógica del derecho al desarrollo de los pueblos indígenas es que puedan determinar sus prioridades en materia de desarrollo y puedan establecer condiciones en relación con proyectos que se pretendan llevar a cabo dentro de sus territorios. Este es uno de los principales desafíos a los que se enfrentan actualmente los pueblos indígenas, ya que, bajo el manto de proyectos de *desarrollo*, se realizan proyectos y actividades que atentan directamente contra la identidad, las formas de vida y el equilibrio ecológico que caracterizan a muchos de los pueblos indígenas. Es por ello que el artículo 32.2 de la DNUDPI proclama el principio del consentimiento previo, libre e informado acerca de proyectos que afecten a los pueblos indígenas. Como dispone este precepto,

“los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo”.

Como podemos comprobar, el derecho al desarrollo de los pueblos indígenas ha adquirido carta de naturaleza plena con la adopción de la DNUDPI. De todas maneras, las dificultades para su implementación son un reflejo más de los obstáculos a los que se siguen enfrentando hoy los pueblos indígenas.

¹¹ SAMBO DOROUGH, Dalee, 2010. The Indigenous Human Right to Development, *Indigenous Affairs*, Vol. 1-2, p. 77.

Los pueblos indígenas y el paradigma del Buen Vivir

En los últimos años los pueblos indígenas de América Latina han acuñado el término “Buen Vivir” para referirse a un paradigma que recoge sus principales propuestas en el campo del desarrollo¹². Tanto la Constitución de Ecuador como la de Bolivia, ejemplos de lo que se ha dado en llamar el constitucionalismo plurinacional, han dado entrada a este novedoso concepto del Buen Vivir. La Constitución de Ecuador aprobada por la Asamblea Constituyente en 2008 introduce determinados conceptos que son fruto de las cosmovisiones indígenas del país. El propio preámbulo de la Constitución parte del reconocimiento de las “raíces milenarias” de los distintos pueblos del país y de la enorme relevancia de la naturaleza, la *Pacha Mama*, “de la que somos parte y que es vital para nuestra existencia”. Además, los constituyentes proclaman su voluntad de construir “una nueva forma de convivencia..., en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir, el *sumak kawsay*”.

En coherencia con estos elementos esenciales de la cosmovisión indígena, el capítulo segundo de la Constitución se consagra al reconocimiento de los “derechos del buen vivir”, entre los que destacan el derecho al agua¹³, el derecho a la seguridad alimentaria¹⁴ o el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado¹⁵.

Por último, lo que resulta más novedoso en este texto constitucional es el reconocimiento de “derechos de la naturaleza” en su capítulo séptimo, algo que supone un paradigma de derechos absolutamente nuevo y que podría concebirse como una contribución de las culturas indígenas al moderno constitucionalismo y, en general, al conjunto de la humanidad. Como señala el artículo 71 de la Constitución de Ecuador, “la naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos”.

A pesar de lo atractivo que resulta este novedoso concepto del Buen Vivir, debemos reconocer que necesita de una labor de clarificación conceptual y de precisión, si realmente quiere servir de hoja de ruta para los pueblos indígenas en lo concerniente a sus propuestas de desarrollo.

¹² Ver al respecto NIEL, Maité, 2011. *El Concepto del Buen Vivir*. Madrid: Universidad Carlos III.

¹³ Artículo 12 de la Constitución de Ecuador.

¹⁴ Artículo 13 *ibidem*.

¹⁵ Artículo 14 *ibidem*.

Autonomías indígenas: algunas experiencias a nivel internacional

RAÚL RANGEL GONZÁLEZ

Integrante del pueblo indígena Ikoots, Oaxaca, México. Máster oficial en Estudios Avanzados en Derechos Humanos, Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, 2017 y, actualmente, cursa el Programa de Doctorado en Derechos Humanos en la Universidad Carlos III de Madrid (UC3M)

Resumen

La autonomía de los pueblos indígenas es fundamental para alcanzar su desarrollo colectivo en el ámbito económico, jurídico, político, social y cultural: sin embargo, desde la época colonial y después, con la constitución de los nuevos Estados independientes, la autonomía indígena ha sido mermada, por lo que en la actualidad aún es tema de debate, análisis, discusión y acuerdos, a pesar de su reconocimiento en los diversos instrumentos jurídicos internacionales, regionales y nacionales. Algunos países que constitucionalmente son Estados plurinacionales, como es el caso de Bolivia y Ecuador, o el Estado mexicano, que reconoce la pluriculturalidad de la nación, son renuentes a implementar los mecanismos necesarios para garantizar a los pueblos, comunidades y personas indígenas, el acceso pleno a la jurisdicción del Estado.

Palabras clave: Derechos de los Pueblos Indígenas, Plurinacional, Autonomías Indígenas.

Abstract

The autonomy of indigenous peoples is fundamental to achieve their collective development in economic, legal, political, social and cultural spaces, however, from the colonial era and later, with the constitution of the new independent States, indigenous autonomy has been diminished, so that at present it is still the subject of debate, analysis, discussion and agreements, despite its recognition in the various international, regional and national legal instruments. Some countries that are constitutionally plurinational states such as Bolivia and Ecuador, or the Mexican state, which recognizes the pluricultural nature of the nation, are reluctant to implement the necessary mechanisms to guarantee indigenous peoples, communities and individuals full access to the jurisdiction of the State.

Key words: Indigenous Peoples Rights, Plurinational, Indigenous Autonomies.

El Derecho de Libre Determinación o Autodeterminación Indígena

Estudiar desde un enfoque jurídico el reconocimiento del derecho de libre determinación y autonomía de los derechos de los pueblos indígenas a nivel global, implica en un primer momento establecer un parámetro comparativo de los instrumentos internacionales y constitucionales; segundo, mediante el análisis de la implementación del derecho reconocido a los pueblos indígenas en los distintos países, nos acercará a la realidad que dichos pueblos tienen con los Estados.

Para describir lo que se comprende por el derecho de libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas, será necesario revisar los conceptos teóricos, es decir, la interpretación del derecho desde diversas perspectivas histórica, filosófica y antropológica.

Es así que, para Stavenhagen, a nivel internacional se dio un gran paso cuando se adoptó la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en el año 2007, después de veinte años de negociación¹, por lo tanto, para él la referida Declaración es como un “acta de resarcimiento para los pueblos indígenas o mapa de acción para las políticas en derechos humanos que deben ser adoptadas por los gobiernos, la sociedad civil y los propios pueblos indígenas”². Exponía que desde las negociaciones en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para reconocer y proteger los derechos internacionales de las minorías y los pueblos indígenas, los Estados partes siempre han estado en desacuerdo de que se reconozcan derechos específicos, por ejemplo, el gobierno turco ha negado siempre la existencia de la minoría kurda en el país; al igual que Francia, niega contar con minorías³.

En ese contexto, Stavenhagen hacía una crítica a la falta de implementación de los derechos reconocidos a los pueblos indígenas en los distintos países que los reconocen normativamente, de modo que alerta sobre la falta de cumplimiento de las normas de derechos humanos, por lo que advierte la existencia de una inequidad entre el trato brindado a los que pertenecen a una minoría étnica –como son los pueblos indígenas–, frente a los que no lo son, que

¹ Como información complementaria se puede decir que cuatro Estados votaron en contra de su adopción, (Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Estados Unidos), 11 más se abstuvieron y 144 votaron a favor, asimismo, cabe aclarar, que la Declaración no es vinculante. Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. En: *Naciones Unidas DAES División de Desarrollo Social Inclusivo Pueblos Indígenas* [en línea]. Disponible en: <https://www.un.org/development/desa/indigenous-peoples-es/declaracion-sobre-los-derechos-de-los-pueblos-indigenas.html>

² Stavenhagen, Rodolfo. 2008. Los derechos de los pueblos indígenas: desafíos y problemas. *Revista IIDH*. [en línea]. San José C.R.: IIDH. Vol. 48. pp. 258-268. [consulta: 16/10/2018]. Disponible en: <http://biblioteca.corteidh.or.cr:8070/alipac/MJRBGVJXKBJAXAVRPEDO-00073/full-set?RES=1552&NUM=6>

³ Stavenhagen, Rodolfo. 2004. Los derechos de los pueblos indígenas en el orden internacional. Mariño Menéndez, Oliva Martínez. Comp. En: *Avances en la protección de los derechos de los pueblos indígenas*. Madrid. Dykinson. pp.1-24. ISBN: 8497723643.

a su consideración deriva de tres factores, consistentes en la ineficacia de los mecanismos de derechos humanos, la insuficiencia de políticas en materia de derechos humanos y los obstáculos constantes que sufren históricamente los pueblos indígenas⁴, lo que refleja una forma de discriminación racial, cultural e institucional en distintos ámbitos de la estructura social a nivel global.

El derecho de libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas es parte de sus derechos específicos reconocidos, cuya protección abarca el ámbito individual y colectivo, es decir, existen ciertos derechos que como una unidad social tienen los pueblos indígenas, como lo es el derecho de libre determinación y autonomía, en el entendido de que son sujetos de derecho público, siendo este criterio el reto de los Estados para su implementación, debido a que tienen el desafío y la obligación de coordinarse con dichos pueblos, en la implementación de cualquier acto administrativo o legislativo susceptible a afectarles.

Para Anaya, el concepto de autodeterminación tiene un presupuesto filosófico que se traduce en una aspiración a la realidad, por tal motivo, numerosos instrumentos jurídicos internacionales han adoptado este término, entre los que destaca el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos; la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. En palabras de Anaya, los pueblos indígenas forman parte de la "categoría reducida de beneficiarios de la autodeterminación"⁵, pero el referido derecho de ninguna manera fomenta la formación de nuevos Estados, sino que es una medida de reparación.

En ese sentido, Anaya refiere que la libre determinación se entiende sustancialmente como el derecho humano, ya sea de forma individual o colectiva, relacionado al derecho de ejercer el control sobre los propios destinos en todas las esferas de la vida, dentro del marco institucional y de derecho⁶.

Por su parte, Oliva concluye que el derecho de libre determinación para los pueblos indígenas, tiene relación "con la implementación de estructuras autónomas al interior de los Estados, que aseguren los derechos culturales, económicos y políticos de estas comunidades etnoculturales diferenciadas y ofrezcan la posibilidad de que los pueblos indígenas encaren

⁴ Stavenhagen, Rodolfo. 2008. op. cit. pp. 258-268.

⁵ Anaya, James. 2005. *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*. Madrid: Trotta. ISBN: 84-8164-691-1. pp. 137-138.

⁶ Anaya, James. 2011. Gómez Isa y Ardanaz Iriarte. Coord. (2011). El Derecho a la libre determinación y la autonomía indígena. En: Gómez Isa, Felipe y Ardanaz Iriarte, Susana, (Eds). *La plasmación política de la diversidad. Autonomía y participación política indígena en América Latina*. Bilbao, España. Universidad de Deusto. pp.47-57. ISBN: 978-84-9830-285-1.

su desarrollo desde sus características distintivas, asegurando su identidad cultural diferenciada⁷.

Así, el derecho de libre determinación de los pueblos indígenas representa un derecho colectivo sustantivo para su desarrollo autónomo en todos los ámbitos y niveles.

El Derecho de los Pueblos Indígenas a la Autonomía

Anaya refiere que la autonomía de los pueblos indígenas es como una medida especial de protección del derecho de libre determinación, por ejemplo, garantizar el autogobierno, vinculado éste con la organización interna de los pueblos indígenas, cuya característica común es el mantenimiento consuetudinario de sus instituciones políticas, jurídicas, sociales, económicas y culturales⁸, que les permite resolver sus problemas o conflictos mediante normas y procedimientos propios. La autonomía para López y Rivas, constituye competencias “distribuidas en los diferentes niveles de la organización de un Estado dado: en los niveles comunales, estatales, municipales, regionales y federales”⁹. Asimismo refiere que no sólo es para decidir sobre el autogobierno de los pueblos indígenas, sino también para participar en los asuntos que les atañen en el ámbito nacional, es decir, a nivel de la jurisdicción del Estado.

La autonomía, entonces, es una forma de expresión del derecho de libre determinación de los pueblos indígenas, por lo tanto, estos conservan una forma de organización diferenciada del sistema estatal, basada en normas orales o escritas, conocida también como sistemas normativos internos o sistemas normativos indígenas, en los que prevén entre otras, las formas de resolución de conflictos, la procuración y administración de justicia, la elección de autoridades, procedimientos, instituciones y normas comunitarias que rigen su convivencia.

En ese tenor, Anaya afirma que, “la devolución de autoridad a las comunidades indígenas disminuye su vulnerabilidad frente a los intereses de la mayoría o la élite dominante, al tiempo que promueve la sensibilidad de las instituciones estatales hacia los intereses singulares de las comunidades indígenas y de sus miembros”¹⁰. En consecuencia, la autonomía y el autogobierno de los pueblos indígenas, si bien refuerza el establecimiento de instituciones propias, así como

⁷ Oliva Martínez, J. Daniel. 2012. *Los pueblos indígenas a la conquista de sus derechos. Fundamentos, contextos formativos y normas de Derecho Internacional*. Madrid. Universidad Carlos III de Madrid. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. ISBN: 978-84-340-2020-7 p. 760.

⁸ *Ibidem*. p. 55.

⁹ López y Rivas, Gilberto. (2002). Las autonomías indígenas. En González Galván, Jorge Alberto (Coord.). *Constitución y derechos indígenas*. Primera Edición. México. Universidad Nacional Autónoma de México – UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. pp. 113-120. ISBN: 968-36-9953-7.

¹⁰ Anaya, James. 2005. *op. cit.* p. 229.

sus normas y procedimientos, también posibilita su participación en distintos procesos a nivel nacional, regional e internacional.

De acuerdo con Clavero, los pueblos indígenas cuentan con una “autonomía tolerada y consuetudinaria por resignación y prudencia, pero no reconocida ni asegurada igualdad y reciprocidad”¹¹. Quizá esta afirmación explica por qué históricamente el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas ha consistido en integrarlos y asimilarlos a la cultura nacional, protegerlos como entidades de interés público, es decir, como objetos culturales, monumentos o institutos políticos que el Estado debe tutelar y no como comunidades políticas, unidades sociales y económicas, con organización, territorio, instituciones, normas, población y gobierno, restándoles de esta forma la posibilidad de reconocerlos como sujetos de derecho público con personalidad jurídica propia.

Al respecto, Valadés propone determinar si la soberanía y la autonomía son excluyentes, si son dos principios complementarios o son contrapuestos, en esa tesitura explica que, “la soberanía consiste en el máximo poder originario, incondicionado, intransferible e imprescriptible, ejercido por el pueblo para organizarse jurídica y políticamente; a su vez, la autonomía es una facultad de regulación libre, responsable y temporal cuyo ejercicio institucional, colectivo o individual produce los efectos autorizados por el pueblo soberano”¹², para el autor, “la armonización entre los principios de soberanía y autonomía ha permitido arribar a lo que hoy denominamos Estado democrático”¹³.

En los actuales Estados democráticos, algunos constitucionalmente se reconocen como Estado con población pluricultural y, otros, como Estados plurinacionales. Para Iturralde Blanco, a partir de la ratificación y firma del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en 1989, fue que varios países latinoamericanos reconocieron constitucionalmente el carácter multiétnico de la configuración nacional, al igual que el pluralismo jurídico del Estado, entre los que destaca: Colombia (1991), Perú (1993), Bolivia (1994 y 2009), Ecuador (1998 y 2008), Venezuela (1999) y México (2001)¹⁴. No obstante, el referido reconocimiento constitucional tiene una dificultad de implementación, entre otros, el derecho de libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas, porque históricamente desde la época de la colonia, así como posteriormente en el diseño de los Estados, se ha tenido el cuidado de no permitir a los pueblos indígenas constituirse en otro Estado o nación.

¹¹ Clavero Salvador, Bartolomé. 2000. *Ama llunku, abya yala: Constituyente indígena y código ladino por América*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid. ISBN: 8425911222. pp. 31-32.

¹² Valadés, Diego. (2002). Los derechos de los indígenas y la renovación constitucional en México. En: González Galván, Jorge Alberto (Coord.). op. cit. pp. 13-20.

¹³ *Ibidem*. pp. 13-20.

¹⁴ Iturralde Blanco, Ignacio. “2011. Sistema jurídico dominante y autonomía indígena. El sistema normativo mixe y los conflictos jurisdiccionales”. En: Aparicio Wilhelmi, Marco (Ed.) *Contracorrientes. Apuntes sobre igualdad, diferencia y derechos*. Girona. Documenta Universitaria. pp. 93-122. ISBN: 978-84-9984-107-6.

En palabras de Clavero, la Corte Suprema de los Estados Unidos determinó que efectivamente los pueblos indígenas podían celebrar tratados pero que eran “domestic dependent nations”¹⁵, doctrina o principio que en la actualidad sutilmente se replica en los Estados a pesar del progresivo reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en el marco jurídico internacional, regional y nacional.

Por referirme a un ejemplo, actualmente en la lista de ratificaciones del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), aparece que del total de países que integran la Organización de las Naciones Unidas (ONU), sólo veintidós lo han ratificado, pese a los veintisiete años transcurridos desde que este instrumento internacional vinculante entró en vigor; quince países son de América, cuatro de Europa, uno de África, otro de Asia y el restante de Oceanía¹⁶. Este ejemplo, es un buen parámetro para darle la razón a Stavenhagen, como ya me referí en líneas anteriores, en el sentido de que los Estados partes se niegan o están en desacuerdo que se reconozcan los derechos específicos de los pueblos indígenas.

No obstante lo anterior, en África, la Comisión Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos, ha establecido criterios relevantes en pro del reconocimiento de la identidad étnica de los pueblos indígenas¹⁷; por otro lado, desde 1990 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos¹⁸ y la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹⁹, también han establecido en diversas materias, criterios en pro de los derechos de los pueblos indígenas.

Autonomías indígenas. Algunas Experiencias

Villoro refiere que el Estado-nación moderno impone un orden sobre la compleja diversidad social, con el fin de establecer una homogeneidad, una uniformidad normativa, una administración

¹⁵ Clavero, Bartolomé. 2002. *Genocidio y justicia. La destrucción de Las Indias, ayer y hoy*. Madrid. España. Marcial Pons. ISBN: 85-95379-46-5. p. 153.

¹⁶ Ratificación del C169 - Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169). En: *Organización Internacional del Trabajo (OIT)* [en línea]. Disponible en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORM-LEXPUB:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:312314 [consulta: 31/10/2018]

¹⁷ Zavala Salgado, Jorge Alberto, Oliva Martínez, Juan Daniel, Fernández Liesa, Carlos R, y Huguet Santos, Montserrat. (2017). *Derechos de los pueblos indígenas: Textos y materiales*. [en línea] Instituto Universitario de Estudios Internacionales y Europeos “Francisco de Vitoria” Getafe. Madrid. España. [consulta: 03/11/2018]. ISBN: 978-84-697-4168-9. p. 39 - 40. Disponible en: <https://e-archivo.uc3m.es/handle/10016/26084>

¹⁸ Organización de Estados Americanos (OEA). En: *Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Relatoría sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. [en línea]. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/indigenas/mandato/funciones.asp> [consulta: 31/10/2018]

¹⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. En: *Corte IDH. Casos de las Comunidades Indígenas Yakye Axa, Sawhoyamaxa y Xákmok Kásek Vs. Paraguay. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 30 de agosto de 2017*. [en línea]. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/CF/Jurisprudencia2/index.cfm?lang=es&nld_Estado=25 [consulta: 31/10/2018]

central, una cultura nacional válida para todos y un poder único. En donde a todo Estado le debe corresponder una nación y viceversa, así como obedecer a un poder absolutamente soberano²⁰.

En ese sentido, en México, un país en donde 25.694,928 (veinticinco millones seiscientos noventa y cuatro mil novecientos veintiocho) ciudadanos se autoadscriben como personas indígenas, porcentaje que representa el 21.5% de la población total²¹, si bien existe un reconocimiento constitucional de que la nación mexicana es pluricultural, la lucha para su implementación aún es motivo permanente de controversias jurisdiccionales. Algunos teóricos como Carbonell, afirman que la reforma constitucional mexicana del año 2001 “se ubica en una línea muy importante del pensamiento social y jurídico (...) que da cuenta del cambio experimentado en las reivindicaciones sociales...”²² Sin embargo, los pueblos indígenas tuvieron que esperar ciento ochenta años después de la independencia para que se les reconocieran sus derechos.

En la actualidad, a pesar de que han transcurrido veinticuatro años del levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y diecisiete años del reconocimiento constitucional de los derechos de los pueblos indígenas en México, en el país apenas se está desarrollando un proceso de foros de consultas para analizar la Ley que permitiría la creación del Instituto Nacional de Pueblos Indígenas; por otra parte, el efecto irradiación del reconocimiento constitucional de los derechos de los pueblos indígenas aún no se concretiza en diversas materias, por ejemplo, respecto del derecho a la consulta y consentimiento libre, previo e informado, el ejercicio de la medicina tradicional, la educación intercultural, la administración de radiocomunicación, del territorio, la jurisdicción indígena, entre otros, lo que implica que el Poder Judicial interprete estos derechos específicos, en algunos casos favorable a los pueblos indígenas y en otros no²³.

Cabe destacar que, algunos derechos reconocidos como es el de la autoadscripción, el derecho de libre determinación y autonomía, sistemas normativos indígenas, autogobierno,

²⁰ Villoro, Luis. 1999. Del Estado homogéneo al Estado Plural (el aspecto político: La crisis del Estado-nación). En: Rolando Ordoñez Cifuentes, José Emilio. *Pueblos indígenas y derechos étnicos: VII jornadas lascasianas*. 1ra. Ed. México. Instituto de investigaciones jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. pp. 69-81. ISBN. 968-36-7538-7

²¹ Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se indican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que presenten los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los Consejos del Instituto, para el Proceso Electoral Federal 2017-2018. En: *Diario Oficial de la Federación* [en línea]. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5506209&fecha=30/11/2017&print=true [consulta: 28/09/2018].

²² Carbonell, Miguel. 2002. Constitución y derechos indígenas: Introducción a la reforma constitucional del 14 de agosto de 2001. En: Carbonell, Miguel, Pérez Portilla, Karla. (Coords.) *Comentarios a la reforma constitucional en materia indígena*. Primera Edición. México. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) - Instituto de Investigaciones Jurídicas. pp. 11-36. ISBN: 970-32-0202-0.

²³ Suprema Corte de Justicia de la Nación. En: *Proyecto de resolución de Amparo en revisión 213/2018*. [en línea]. Disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2018-10/AR-213-2018-181023.pdf [consulta: 14/11/2018]. Se trata de una sentencia que validó la consulta realizada al pueblo indígena zapoteca para la instalación de un parque eólico en el municipio de Juchitán de Zaragoza, Oaxaca. Es decir, le dio la razón a las instituciones del Estado y a la empresa con capital transnacional para la ejecución del Proyecto Energía Eólica del Sur.

entre otros, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), han establecido algunas tesis y criterios jurisprudenciales. Por ejemplo, el derecho de libre determinación y autonomía indígena, la SCJN a través de diversos criterios de interpretación lo ha maximizado y en otras, lo ha delimitado, a saber:

- 1) En materia penal, se ha establecido que el derecho de libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, no faculta a las autoridades indígenas a dictar órdenes de aprehensión o de cateo²⁴.
- 2) Respecto del idioma, la SCJN también ha establecido que el derecho de los pueblos indígenas a preservar y emplear la lengua indígena, deriva del diverso a la libre determinación y autonomía, reconocido en el artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²⁵.
- 3) En el ámbito agrario, se ha dictado que los documentos expedidos por los representantes agrarios, aun cuando no cuentan con la resolución presidencial de reconocimiento y titulación de bienes comunales, tienen un valor probatorio²⁶. Asimismo, vía jurisprudencia se confirma el derecho a “la conservación y mejoramiento de su hábitat, la preservación de la integridad de sus tierras y el derecho de acceder al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que ocupan, salvo aquellos que correspondan a las áreas estratégicas”²⁷. Por lo tanto, con este criterio se le reconoce a los pueblos indígenas su unidad con los territorios que ocupan y su hábitat, en consecuencia, tienen derecho a su

²⁴ Poder Judicial de la Federación. 2016. Derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas. No faculta a las autoridades comunitarias a dictar órdenes de aprehensión o de cateo, por lo que, de hacerlo, la detención del supuesto inculcado es ilegal (Legislación del Estado de Guerrero). *Gaceta del Seminario de Seminario Judicial de la Federación* [en línea]. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Libro 34. 10a. Época; Tomo IV; pp. 2655 -2656. [consulta: 09/11/2018]. Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/gaceta/documentos/tomos/2016-12/libro34t4.pdf>

²⁵ Poder Judicial de la Federación. 2016. Pueblos indígenas. El derecho a preservar y emplear su lengua deriva del diverso a la libre determinación y autonomía de aquéllos, reconocido por el artículo 2o. de la constitución política de los estados unidos mexicanos. *Gaceta del Seminario de Seminario Judicial de la Federación* [en línea]. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Libro 31. 10a. Época; Tomo I. p. 703. [consulta: 09/11/2018]. Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/gaceta/documentos/tomos/2016-12/libro31t1.pdf>

²⁶ Poder Judicial de la Federación. 2014. Comunidad indígena. Los documentos expedidos por sus representantes, cuando aún no cuentan con resolución presidencial de reconocimiento y titulación de bienes comunales, tienen valor probatorio. *Gaceta del Seminario de Seminario Judicial de la Federación* [en línea]. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Libro 7. 10a. Época; Tomo I; pp. 1622 - 623. [consulta: 09/11/2018]. Disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/gaceta/documentos/2016-12/7_JUN.pdf

²⁷ Poder Judicial de la Federación. 2002. Derechos de los indígenas. La constitución federal reconoce el principio territorial de sus pueblos y el derecho preferente de las comunidades al uso y disfrute de los recursos naturales de los lugares que ocupan [en línea]. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 9a. Época; Tomo XVI, p. 445. [consulta: 09/11/2018]. Disponible en: <https://sfj.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=185567&Clase=DetalleTesisBL&Semanao=0>

explotación en la forma y modalidad de propiedad y tenencia de la tierra, en coherencia con su forma de organización propia en materia económica, por lo que también se les reconoce la posibilidad de coordinarse y asociarse dentro del ámbito municipal, respetando siempre los derechos adquiridos por terceros.

- 4) En el ámbito político, conforme a lo previsto en el artículo 2º, apartado A, de la Constitución Política de México, la SCJN confirma el reconocimiento del derecho de libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas para elegir de acuerdo a sus formas de organización propia o sistemas normativos, procedimientos y prácticas tradicionales a sus autoridades o representantes. Sin embargo, establece un límite constitucional al derecho de libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas, derivado de la interpretación del artículo 2º, inciso A, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo tanto, el referido derecho no es absoluto, porque debe apegarse “en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional”²⁸.

Como decía Anaya y Valadés, la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas no implica una disminución de la soberanía nacional o la secesión de los pueblos indígenas del Estado mexicano, tampoco consiste en la creación de otro Estado dentro del Estado mexicano, “sino sólo la posibilidad de elegir libremente su situación dentro del Estado mexicano, que no conduce a su disolución, sino al reconocimiento del derecho fundamental de los pueblos que lo componen para determinar su suerte, siempre y cuando se preserve la unidad nacional”²⁹.

Por otra parte, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), ha dictado múltiples sentencias y jurisprudencias en materia político electoral, en relación al tema de los sistemas normativos electorales indígenas, las asambleas generales comunitarias, la consulta y consentimiento libre e informado en materia político electoral³⁰, la autoadscripción indígena, el autogobierno, los criterios de resolución de juicios con perspectiva intercultural, entre otras.

Al respecto, me referiré a la Jurisprudencia 19/2018, misma que con base en el reconocimiento del derecho de libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas, obliga a las autoridades jurisdiccionales a que en el estudio de los casos o juicios relacionados

²⁸ Poder Judicial de la Federación. 2010. Derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas. Su límite constitucional. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. [en línea]. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 9a. Época. Tomo XXXI. p. 114. [consulta: 09/11/2018]. Disponible en: <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/165/165288.pdf>

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ Órgano de difusión de los criterios emitidos por el TEPJF. 2015. Consulta previa a comunidades indígenas. Debe realizarse por autoridades administrativas electorales de cualquier orden de gobierno, cuando emitan actos susceptibles de afectar sus derechos. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Año 8, Número 17, pp. 19 - 20. [consulta: 09/11/2018]. ISSN 2007-7211. Disponible en: http://portales.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos_libros/Gaceta%20Jurisprudencia%20y%20Tesis_17.pdf

con los derechos de los pueblos, comunidades y personas indígenas, se realice atendiendo el contexto de la controversia con el objeto de garantizar en la mayor medida los derechos indígenas. Para tal fin, se establecen los siguientes criterios:

1. Contar con la información adecuada que identifique las instituciones y normas vigentes de los pueblos indígenas, mediante peritajes, dictámenes etnográficos u opiniones especializadas en materia jurídico-antropológica, así como fuentes bibliográficas, visitas “in situ y “amicus curiae”. 2. Identificar el derecho indígena aplicable, es decir, sus normas, principios, instituciones y características colectivas propias con base en el reconocimiento del pluralismo jurídico. 3. Definir los límites de la controversia valorando el contexto sociocultural de las comunidades indígenas, que atienda los valores y principios constitucionales y convencionales y los de la comunidad indígena. 4. Resolver la controversia atendiendo el origen real del conflicto, es decir, identificar si es intracomunitaria, extracomunitaria o intercomunitaria. 5. Propiciar en la medida de lo posible, que sean las propias comunidades las que resuelvan de fondo sus propias controversias y, 6. “Maximizar la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas y, en consecuencia, minimizar la intervención externa de autoridades estatales locales y federales, incluidas las jurisdiccionales.”³¹

A decir de Aparicio Wilhelmi, la autonomía indígena en México padece de tres limitaciones³², las cuales son: subjetiva, porque sola la comunidad indígena la puede tener; territorial, debido a que, en términos de coordinación, la autonomía indígena nunca podrá superar el ámbito municipal, y de eficacia jurídica, porque dicha autonomía está subordinada al control constitucional.

A todo esto, como diría González Galván, en un Estado pluricultural de derecho como lo es México; del derecho de libre determinación de los pueblos indígenas, se reconoce la autonomía política, al garantizar la elección de sus propias autoridades; la autonomía jurídica, por el reconocimiento de sus sistemas normativos propios y, la autonomía territorial, por el reconocimiento de la forma de propiedad comunal de las tierras que poseen, su uso y disfrute preferente³³.

En otras latitudes del continente americano, el reconocimiento constitucional de los derechos de los pueblos indígenas en el Estado Plurinacional de Bolivia y en Ecuador, representa no sólo un avance jurídico a favor de dichos pueblos, sino también un elevado nivel de conciencia social

³¹ La Sala Superior en sesión pública celebrada el 3 de agosto de dos mil dieciocho, aprobó por unanimidad de votos esta jurisprudencia y la declaró formalmente obligatoria, pero aún se encuentra pendiente su publicación en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Coordinación de Jurisprudencia, Seguimiento y Consulta. IUS Electoral. En: *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* [en línea]. Disponible en: <http://sief.te.gob.mx/iuse/default.aspx> [consulta: 06/11/2018].

³² Aparicio Wilhelmi, Marco. 2009. La libre determinación y la autonomía de los pueblos indígenas. El caso de México. *the self-determination and autonomy of indigenous peoples: the case of Mexico*. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* [en línea]. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). núm. 124, pp. 13-38. [consulta: 06/11/2018]. ISSN: 0041 8633. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/4087>

³³ González Galván, Jorge Alberto. 2010. *El estado, los indígenas y el derecho*. 1ª ed. México: Universidad Nacional Autónoma de México. ISBN: 978-607-02-1769-2. pp. 341-342.

de los legisladores y el compromiso que tienen con los pueblos indígenas, para revertir el colonialismo institucional que mantenía a los pueblos indígenas en la marginalidad política, económica, social y cultural.

Bolivia, al reconocerse como un Estado Plurinacional³⁴, tiene un impacto directo en la estructura institucional estatal, cuyo reconocimiento obligó a que se establecieran nuevos criterios con enfoque intercultural en todos los niveles del poder y órganos del Estado, por ejemplo, asegurar el 0.5% de escaños para las Circunscripciones Especiales Indígena Originario Campesinas³⁵ en la Asamblea Legislativa Plurinacional y otros espacios en el poder judicial. Asimismo, el reconocimiento del Estado plurinacional brinda la seguridad jurídica a las actuaciones comunitarias de las autoridades indígenas, permitiendo ejercer sus derechos colectivos para su autogobierno, así como para la procuración y administración de justicia, lo que garantiza su jurisdicción y el pluralismo jurídico, con algunas restricciones puntuales en materia de competencias, por ejemplo, en el ámbito "Penal, Civil, Laboral, Seguridad Social, Tributario, Administrativo, Minero, Hidrocarburos, Forestal, Informático, Derecho Internacional público y privado, y Derecho Agrario..."³⁶ entre otras, reservadas por la Constitución Política del Estado. Esto es, el establecimiento de una nueva relación entre el Estado boliviano y los pueblos indígenas, bajo un marco de respeto recíproco de las autonomías indígenas y del Estado.

Ecuador, al igual que Bolivia, se reconoce constitucionalmente como un Estado plurinacional y multiétnico desde el año 1998, rechazando toda forma de colonialismo, neocolonialismo, segregación y reconociendo el derecho de los pueblos a su autodeterminación y a liberarse de los sistemas opresivos. En ese tenor, garantiza la competencia territorial a los gobiernos autónomos indígenas, para que se organicen bajo el "principio de interculturalidad, plurinacionalidad y de acuerdo con los derechos colectivos"³⁷. Sin embargo, existen regiones del Ecuador en donde los pueblos indígenas se ven amenazados por intereses de empresas extractivistas y de los efectos nocivos a su hábitat, que podría generar una actividad de este tipo, entre otras problemáticas.

Con base a lo anterior y dado que es necesario avanzar no solamente en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, sino también en el diseño de mecanismos adecuados para su implementación, los Estados deberían ejecutar acciones y programas que desarrollen

³⁴ Cámara de Diputados. Marco Normativo. 2009. *Constitución Política del Estado*. [en línea]. Bolivia. [consulta: 06/11/2018] Disponible en: <http://www.diputados.bo/sites/default/files/cpe2014.pdf>

³⁵ Unidad de análisis de políticas sociales y económicas. Estado Plurinacional de Bolivia. 2016. *La Política social en Bolivia*. [en línea]. La Paz, Bolivia. PRISA Ltda. p. 152. [consulta: 06/11/2018] Disponible en: http://www.udape.gob.bo/portales_html/docsociales/PoliticaSocial.pdf

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ Órgano del Gobierno del Ecuador. 2008. *Artículo 257. Constitución de la República del Ecuador*. [en línea]. Quito. Tribunal Constitucional del Ecuador. Año II. N° 449. pp. 3-80. [consulta: 06/11/2018]. Disponible en: http://www.corte-constitucional.gob.ec/images/stories/pdfs/Constitucion_politica.pdf

capacidades a efectos de generar un cambio de paradigma social, jurídico, político, económico y cultural. Pues de nada sirve que los derechos específicos de los pueblos indígenas queden solo en el discurso del respeto de los derechos humanos, cuando no se garantiza una transformación real y material de las condiciones en las que se encuentran sometidos dichos pueblos por acción u omisión de los órganos y poderes estatales.

El derecho de libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas no será real, entre tanto los Estados no sienten las bases para trabajar de forma conjunta con dichos pueblos sobre las políticas en materia de salud, educación, justicia, lenguas, así como sobre proyectos, programas de desarrollo de distintos tipos y el respeto de la jurisdicción entre el Estado y los pueblos indígenas en diversas materias.

Lo que nos cuenta el (no) derecho a la consulta previa. Una reflexión sobre derechos y pueblos indígenas

MARCO APARICIO WILHELMI

Profesor Titular, Experto en derechos de los pueblos indígenas,
Universitat de Girona

Resumen

Los pueblos indígenas han logrado fortalecer su papel, con grandes diferencias según el caso, en la escena política latinoamericana. Esta emergencia ha sido acompañada por varios procesos de reconocimiento, tanto internacionales como constitucionales de sus derechos colectivos. Años después de la adopción de los dos textos normativos que contienen más avances sobre el tema, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (2007) y la Constitución de Bolivia (2009), nos enfrentamos a la necesidad de hacer un balance: ¿Estos desarrollos normativos reguladores hay que verlos desde la esperanza o la decepción?

Palabras clave: Pueblos indígenas, derechos colectivos; derecho al consentimiento libre, previo e informado y diversidad cultural.

Abstract

Indigenous peoples have been managing to strengthen its role, with enormous differences depending on the case, in the Latin American political scene. This emergency has been accompanied by various processes of recognition, both international and constitutional collective rights. Years after the adoption of the two texts containing the most progress on the issue, the United Nations Declaration on Rights of Indigenous Peoples (2007) and the Constitution of Bolivia (2009), we are facing the need to make a balance: these regulatory developments, should be viewed from the hope or the disappointment?

Key words: Indigenous peoples, collective rights, the right to free, prior and informed consent, cultural diversity.

Desde que en 1989 se aprobara el Convenio núm. 169 de la OIT y la mayor parte de los países latinoamericanos lo firmaran y ratificaran a lo largo de la década de los noventa, el derecho a la consulta previa, libre e informada pasó, casi de inmediato, al primer lugar de las agendas de los espacios de movilización indígena. Concretamente, se trata de la previsión contenida en el art. 6 del citado convenio¹: 1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: a) Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; [...] 2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

De manera muy parecida recoge la misma institución la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de Naciones Unidas (art. 19). Concretamente, prevé que: Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas y administrativas que los afecten, para obtener su consentimiento libre, previo e informado. Vemos cómo no hay importantes diferencias respecto del art. 6 del Convenio núm. 169, que ya hablaba de consulta “con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas”.

El art. 19 es algo más exigente al marcarse como objetivo la consecución de un “consentimiento previo, libre e informado”, aunque el derecho de los pueblos sigue siendo el mismo: ser consultados de buena fe y de manera previa. Merece la pena apuntar que el derecho de consulta previa debe necesariamente situarse en el escenario más general de los derechos políticos reconocidos por la Declaración y, entre ellos, el derecho de libre determinación del art. 3. La idea de fondo es que la Declaración situaría las bases de una cierta reformulación de las relaciones entre los Estados, las sociedades dominantes y los pueblos indígenas. Se parte del reconocimiento del derecho a la libre determinación pero sin buscar el aislamiento de los pueblos sino un replanteamiento del patrón de las relaciones. Por esta razón, adquiere una importancia central el establecimiento de procedimientos llamados a encauzar el diálogo en los casos en que pueda darse una contradicción de intereses.

El debate, como lo ejemplifica el proceso constituyente ecuatoriano de 2008, se ha centrado en si a partir del art. 19 de la Declaración, los pueblos indígenas gozan o no de un derecho de veto que podría ser utilizado frente a planes de desarrollo, como por ejemplo los referidos a la extracción de hidrocarburos y minerales. En el plano teórico, se podría decir que el planteamiento de la

¹ De manera general, en los art. 6.1 y 6.2. Más adelante especifica el derecho de consulta en ámbitos concretos, como la afectación de recursos naturales (art. 15.2), la enajenación de tierras (art. 17.2), la implementación de formación profesional (art. 22.1), en el ámbito educativo (art. 27.3)

Declaración es avanzar en los espacios de participación de los pueblos indígenas en la vida política del Estado, y en tal contexto no cabría interpretar sin más el art. 19 como derecho de veto.

Más bien, consulta y consentimiento serían dispositivos que tratarían de evitar la imposición de una parte sobre la otra en busca de espacios de entendimiento mutuo y el consenso en la toma de decisiones. Ahora bien, por la misma razón, si se constata la continuidad de la exclusión de los pueblos indígenas de los procesos de toma de decisiones, debería poder reivindicarse el derecho de consulta como derecho que legitimaría la oposición a la imposición de decisiones estatales, especialmente en aquellos casos en los que se pusieran en peligro sus derechos más elementales o su propia pervivencia como pueblos. Se podría establecer un criterio de interpretación sobre el alcance del derecho de acuerdo a su naturaleza, a su razón de ser.

El punto de partida es que se trata de un dispositivo por medio del cual respecto de los pueblos indígenas el Estado reconoce la insuficiencia de los mecanismos institucionales de participación en las decisiones. Por tanto, cuanto mayor sea dicha insuficiencia, esto es, cuanto mayor sea la exclusión de los pueblos en la toma de decisiones estatales, mayor capacidad debe otorgar a los pueblos indígenas el derecho de consulta para oponerse a tales decisiones, para vetarlas. Pero también en sentido opuesto: cuanto mayor sea la capacidad de las comunidades afectadas de incidir en las decisiones estatales (por su situación geográfica, capacidad organizativa, inserción en los dispositivos de poder institucional, interlocución social, etc.), menor centralidad jurídica deberá otorgarse a la consulta previa. Este criterio de interpretación debería modularse además de acuerdo con el nivel de impacto de las decisiones en juego. Esto es, si se trata de llevar a cabo un proyecto energético o de infraestructura viaria que conlleve una sustancial modificación de las condiciones de vida y desarrollo de las comunidades, la centralidad deberá ser mayor. Y así deberá exigirse tanto en fase de decisión administrativa como, en su caso, judicialmente: estará en manos de los tribunales la posibilidad de anular toda decisión que no pondere de manera suficiente los criterios planteados.

Pese a las resistencias y lo errático de las decisiones judiciales al respecto, se puede decir que hay elementos de los criterios planteados en el modo en que se ha desplegado el derecho de consulta recogido en el Convenio 169 de la OIT. Así se constata en diversos casos: concretamente en una reclamación contra el Estado de Ecuador relativa a la firma de un convenio de explotación petrolera en el territorio del pueblo Shuar, se designó un comité tripartito del Consejo de Administración de la OIT que resolvió que una "reunión de mera información no se puede considerar en conformidad con lo dispuesto en el Convenio"², y que las consultas debían incorporar a "organizaciones, instituciones u organizaciones indígenas y tribales verdaderamente re-

² Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por el Ecuador del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres (CEOSL), GB.282/14/2 (14 de noviembre de 2001), párr. 38.

representativas de las comunidades afectadas". Con ello llegó a concluir que la exclusión de la principal organización del pueblo Shuar en la firma del convenio supuso una vulneración del derecho de consulta previsto por el Convenio³.

En el supuesto de que el Estado respete las exigencias del procedimiento de consulta al que hace referencia el art. 19 y, aun así, el pueblo afectado se negare a prestar su consentimiento, ¿podría el Estado acabar imponiendo su decisión? No puede darse una respuesta cerrada. Dejando al margen consideraciones políticas, desde un punto de vista jurídico pueden servir los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Saramaka v. Suriname*⁴, donde responde a situaciones en que la medida podría llegar a poner en peligro de manera sustancial el bienestar físico o cultural básico de la comunidad indígena. Esta línea interpretativa es confirmada por la propia Declaración cuando en su art. 10 impide el traslado de pueblos indígenas de sus tierras o territorios "sin el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas interesados, ni sin un acuerdo previo sobre una indemnización justa y equitativa...". Y de igual modo, en el art. 29.2, en el que establece que los Estados adoptarán medidas eficaces para garantizar que no se almacenen ni eliminen materiales peligrosos en las tierras o territorios de los pueblos indígenas sin su consentimiento libre, previo e informado.

En definitiva: como cualquier otro derecho, la consulta previa debería funcionar como herramienta contramayoritaria, como contrapoder. Es decir, se parte de la constatación de que existe una sociedad mayoritaria, una cultura dominante, con más poder, capaz de articular los espacios de decisión conforme a sus propias pautas de comprensión y a sus propios intereses. Frente a tal sociedad, el compendio de derechos recogidos por la DDPI tendría como objetivo facilitar la incorporación de los pueblos indígenas a la sociedad estatal, pero a una sociedad que, idealmente, dejaría de ser nítidamente homogénea, monocultural. Dicho horizonte normativo se dibujaría a través del reconocimiento de las diferentes subjetividades colectivas concretado precisamente en la existencia de derechos especiales, entre los que sobresale por su trascendencia el referido a la consulta previa. Los escenarios de llegada apuntados por la Declaración dibujarían espacios de diálogo entre intereses diversos, en los que no encajaría la imposición o veto de ninguna de las partes.

Pero, estando lejos aún tales objetivos, lo importante de la DDPI es que traza caminos para su consecución, en el marco de un proceso que se debe ir construyendo. Los derechos colectivos de los pueblos indígenas son, como cualquier derecho, medio y fin: su efectiva realización es el objetivo, y su reivindicación y ejercicio un modo de avanzar hacia el mismo.

³ *Ibidem*, párr. 44.

⁴ *Saramaka v. Suriname*, Corte I.D.H., sentencia del 28 de noviembre de 2007, párrs. 133-137.

La consulta previa como mecanismo de despojo: un derecho no indígena, un no-derecho

Acabamos de señalar cómo los derechos tienen una doble naturaleza: son objetivo y medio o mecanismo al mismo tiempo. Se puede añadir que, en realidad, su objetivo es la desaparición de la necesidad misma de su existencia. Es decir, los derechos actúan en contextos en los que la desigualdad de poder aconseja que la parte más vulnerable de la relación se dote de significantes que escenifiquen el conflicto, la disputa. Dicha escenificación busca que sea posible forzar, llegado el caso, la activación de mecanismos de freno del poder (la garantía de los derechos contra la voluntad de los sujetos con más poder). Que realmente se puedan activar o no los mecanismos de garantía, y hasta qué punto se haga, dependerá, de nuevo, de la relación de poder, de la capacidad de amenaza de los sujetos en situación de mayor vulnerabilidad. Pero la existencia misma del derecho implica el reconocimiento de la desigualdad, el reconocimiento de que un conjunto de sujetos, por su posición de menor poder, pueden ver amenazada la realización de necesidades legítimas.

¿Qué implica el derecho a la consulta previa? Significaría una respuesta a la continuidad colonial a partir de una herramienta pensada para enfrentar las condiciones excluyentes de la participación en comunidades políticas profundamente diversas que, sin embargo, se hallan estructuradas de modo etnocéntrico. En otras palabras: articular un procedimiento de consulta previa implica el reconocimiento por parte del Estado de que los pueblos indígenas se hallan en una posición de sub-representación, que su relación con las instituciones y los cauces representativos de la democracia liberal los sitúan en inferioridad de condiciones (en ocasiones hasta la más llana exclusión) para hacer oír su voz en los mecanismos llamados a la conformación de la “voluntad general”.

Como es sabido, históricamente las aportaciones llamadas a legitimar el Estado liberal han gravitado alrededor de la fundamentación del modo en que se formula la “voluntad general”. Las aproximaciones contractualistas han buscado apuntalar la legitimidad del poder a partir de la traslación del acuerdo entre individuos libres a la decisión política de sus representantes, que por ello estaría dotada de efectos generales e imperativos. Pues bien, si la ficción de la igualdad entre individuos (a consecuencia de las profundas desigualdades materiales) ha puesto en cuestión dichos intentos legitimadores desde sus inicios, la desigualdad entre sujetos colectivos convierte en farsa la ficción de la igualdad. Es en este marco en el que deben leerse los derechos indígenas y muy especialmente el derecho a la consulta previa.

En efecto, los derechos colectivos, y entre ellos los de los pueblos indígenas, surgen como respuesta a la desigualdad entre grupos. El problema en el caso de los derechos indígenas es que dicha igualdad llega en la mayor parte de los casos a extremos que desactivan radicalmente sus posibilidades de incidencia. El ejemplo de la consulta previa es paradigmático: su configura-

ción y, sobre todo, su materialización práctica está llevando a desactivar incluso su mera dimensión simbólica.

Veamos por qué. Como es conocido, a partir de los años noventa del pasado siglo, América Latina (y tantas otras regiones) asistió a un desbocado despojo de recursos naturales (industrias extractivas, expansión del modelo agroindustrial y especialmente plantaciones transgénicas, apropiación de biodiversidad y conocimiento tradicional). Se trata de lo que David Harvey (2004:127) ha denominado “acumulación por desposesión”⁵, que no es más que la actualización de los mecanismos de acumulación capitalista ya descritos por Karl Marx (1987: 607-658): acumulación originaria o primitiva y acumulación ampliada. Recordemos que según sus tesis, el proceso que engendra el capitalismo es el de la “disociación entre el obrero y la propiedad sobre las condiciones de su trabajo”, siendo la base de ese proceso “la expropiación que priva de su tierra al productor rural”.

Así es: la categoría de acumulación originaria es en Marx el punto de partida del régimen capitalista de producción, y sería a la economía política lo que a la teología es el “pecado original”: el momento en el que arranca la pobreza de las mayorías⁶. La vigencia de estos mecanismos la podemos encontrar, sin duda, en los procesos de privatización, que, según Roy, consisten esencialmente en “la transferencia de activos públicos productivos a empresas privadas. Entre estos activos productivos se encuentran los recursos naturales: tierras, bosques agua, aire. Éstos son activos que el Estado posee en nombre del pueblo al que representa [...]. Arrebatárselos para venderlos a empresas privadas supone un proceso de desposesión bárbaro, a una escala sin precedentes en la historia” (Citado en Harvey, 2004: 127).

Pues bien, ante dicho proceso, es posible plantear dos perspectivas de análisis sobre el alcance de los cambios normativos en materia de derechos indígenas. Por un lado, se podría defender que los avances constitucionales, y en especial la puesta en práctica de los procesos de consulta previa, han servido de freno, aunque limitado, a la explotación indiscriminada de recursos. Según esta visión, el hecho de tener que pasar por la consulta previa con las comunidades implicadas por proyectos de inversión privados o públicos, habría llevado a evitar, ralentizar o matizar los impactos negativos de tales proyectos. Al mismo tiempo, habría servido como espa-

⁵ Consistiría en un proyecto de privatización y mercantilización universal, fase actual del desarrollo del modelo capitalista, que trata de hacer frente al problema de sobreacumulación experimentado desde 1973. Una de las vías es aportar al sistema materias primas baratas y otra es la devaluación de los activos existentes de capital y fuerza de trabajo. El capital sobreacumulado puede entonces comprar a precios de saldo los bienes de capital devaluados y reciclarlos rentablemente. Señala el autor que “la empresarización y privatización de instituciones hasta ahora públicas (como las universidades), el agua y otros bienes públicos [...], supone una reedición a escala gigantesca del cercado de las tierras comunales en la Europa de los siglos XV y XVI” (Harvey, 2004: 118-120).

⁶ La acumulación originaria consiste, como nos recuerda Boaventura de Sousa Santos, en la apropiación “con recurso a mecanismos extra-económicos (políticos, coercitivos), de la tierra, de los recursos naturales y de la fuerza de trabajo necesarios para sostener la reproducción ampliada”, que sería la que, dicho de manera rápida, operaría por mecanismos de tipo económico (De Sousa, 2010: 79-80).

cio de inserción de los pueblos indígenas en las decisiones administrativas y con ello una cierta reconfiguración del Estado más acorde con la pluralidad cultural que alberga.

Otra lectura subrayaría, más allá de puntuales casos en los que puede haber tenido un efecto movilizador de resistencias, la coincidencia del reconocimiento del derecho a la consulta previa, y del conjunto de reformas constitucionales en la materia, con el despliegue de políticas neoliberales. Esa constatación, se señala, debería llevarnos a pensar que el objetivo de tales reformas fue ya desde un inicio la re-legitimación de un régimen político que pretendía profundizar el vaciamiento del Estado que exige el desarrollo del modelo económico que impone la globalización neoliberal.

En efecto, aunque la OIT, así como distintos pronunciamientos jurisprudenciales, ha insistido en que la consulta debe ser realizada por el Estado y no por las empresas, en muchas ocasiones han sido éstas directamente las que han realizado o conducido el proceso de la consulta, con una certificación final del Estado. Este protagonismo empresarial fue claro al inicio del despliegue de los procedimientos de consulta aunque ha sido posteriormente matizado. De todas formas, debe señalarse que aunque formalmente sea el Estado el responsable último del impulso y desarrollo de la consulta, materialmente la capacidad de las empresas inversoras para condicionar su efectiva puesta en práctica es muy grande. De este modo, podría verse en el reconocimiento del derecho a la consulta previa una manifestación del sentido privatizador que las reformas neoliberales han tenido en el Derecho.

Es decir, el Derecho aparecería cada vez más no como expresión de la decisión de entes públicos sino como espacio de procedimentalización de acuerdos entre particulares, cuya relación no es precisamente igualitaria. Se trata de lo que algunos autores han denominado "procedimentalización privatizadora", que como recoge Estévez Araujo sería aquella que "supone la transferencia en mayor o menor grado de la facultad de determinar el contenido de las normas jurídicas a los representantes de los grupos de intereses afectados. En esta modalidad, el Estado puede reservarse más o menos poderes de regulación del proceso de decisión y aplicación: puede estar en condiciones de dictar las reglas del proceso de negociación, o puede dejar que los grupos de interés se auto-regulen y, luego, limitarse a poner el marchamo oficial a sus decisiones". Este tipo de procedimentalización sería distinta a la de carácter "democratizador", que supone un incremento del poder de participación en el proceso de producción de las normas jurídicas de las personas en cuanto ciudadanos (Estévez Araujo, 2006: 61).

Lo que se quiere señalar, como a continuación veremos, es que los derechos no deberían limitarse a establecer meros procedimientos, instrucciones de uso para la gestión de un espacio de pluriculturalidad domesticada donde todo es negociable en nombre de la "gobernanza".

Tomemos como ejemplo el caso colombiano, en el que el derecho a la consulta previa se despliega a partir de una pormenorizada regulación estatal y de acuerdo con distintas decisiones

jurisprudenciales. En la actualidad, además del Convenio núm. 169 y el marco constitucional, hay en Colombia al menos ocho textos normativos vigentes que regulan la consulta previa. Además, existe un proyecto de Ley Estatutaria al respecto. Lo primero que llama la atención es que el Ministerio encargado del garantizar el procedimiento es el Ministerio del Interior, concretamente la Dirección de Consulta Previa que, a su vez, está dividida en cuatro áreas: la de certificaciones (encargada de acreditar la presencia de pueblos con derecho a la consulta previa); de gestión (responsable del desarrollo del proceso); área jurídica y área de recursos (financieros y administrativos). De acuerdo con el conjunto de reglas vigentes, el proceso de consulta cuenta con diversas fases: a) pre-consulta; b) apertura; análisis y concertación de impactos y medidas; c) protocolización de acuerdos; d) sistematización y seguimiento; e) cierre.

Lo que se quiere poner de manifiesto, sin entrar en el detalle casuístico de los procedimientos concretos que se han llevado a cabo, es que el alto grado de formalización jurídica de la consulta previa no ha logrado garantizar un elemento previo para que ésta pueda realmente ser expresión de un mecanismo de diálogo intercultural. Ese elemento previo no es otro que el de la relación de poder entre las partes interesadas en la consulta. En efecto, más allá de las mediaciones procedimentales que el derecho de consulta implica, no existen garantías mínimas referidas a las condiciones materiales en que se produce.

Por ello, aunque se puedan detectar avances en la implementación de los aspectos formales del proceso, gracias a la presión de las organizaciones indígenas y a distintos pronunciamientos jurisprudenciales, en realidad dichos aspectos formales vendrían a camuflar la desigualdad material en las condiciones del diálogo o posible concertación de intereses. Dicho de manera más nítida: mientras las carencias vitales de los pueblos indígenas no sean drásticamente reducidas, los procesos de consulta no pueden asegurar la protección de sus intereses o necesidades puesto que al no estar en condiciones materiales de negociar, se ven abocados en la mayor parte de los casos a aceptar las compensaciones que la empresa esté dispuesta a conceder. Se trata, en definitiva, de una versión algo más elegante de algunos de los mecanismos empleados por el invasor colonial para la satisfacción de la voracidad sobre los recursos naturales.

Según Asier Martínez de Bringas nos hallaríamos ante una expresión del “tránsito de un proceso político de intensa represión (exclusión), a otro más liviano, al menos en la intensidad de la violencia, aunque no en las consecuencias a largo plazo (desigualdad)...”. Este tránsito tendría que ver “con el valor (de uso) de la biodiversidad que los pueblos indígenas ocupan y tienen, y con la fertilidad que los conocimientos ancestrales indígenas poseen para la lógica del capitalismo en el nuevo escenario global”. Por ello, advierte, “debemos apercebir los peligros que encierra esta multiculturalidad negociada, que permite ser a los pueblos indígenas interlocutores en dicha negociación, pero sólo de una manera estratégica, es decir, por el hecho de que los espacios que ocupan y habitan, así como por los recursos que encierran, poseen una utilidad y un potencial inaudito para las dinámicas del capitalismo multinacional” (Martínez de Bringas, 2006: 103).

Por tanto, si entendemos que tal y como está configurada la consulta previa no sirve como mecanismo de protección de las necesidades de los pueblos indígenas, en realidad lo que hay que rechazar es que se trate de un derecho indígena, e incluso de que se trate de un derecho. Sería más bien un trámite administrativo dirigido a asegurar una cierta participación de comunidades afectadas en la ejecución de prioridades de inversión previamente decididas por parte de un Estado escasamente reconfigurado por el predicado de la interculturalidad.

Avances objetivos, debilidades subjetivas

Con el presente texto se han querido ejemplificar, a partir de un derecho concreto, los límites del discurso jurídico cuando las relaciones de poder son abismalmente desiguales. Recogiendo la distinción entre normalidad y normatividad que planteara Hermann Heller ya en el periodo de entreguerras, diríamos que la norma difícilmente puede incidir en las relaciones de poder si la realidad alberga desigualdades insalvables. Esa es sin duda la situación que se da prácticamente siempre cuando una norma se plantea “concertar” los intereses de empresas transnacionales con las de comunidades indígenas. En realidad, cualquier norma jurídica que como consecuencia de procesos de movilización colectiva recoja mejoras en la posición de determinados sujetos, implica en sí misma avances pero al mismo tiempo supone cierres, frenos al desarrollo de una fuerza colectiva de ruptura y de transformación más profunda.

El uso del discurso jurídico, la articulación de demandas para la consecución de derechos debe entenderse como opciones derivadas de un cálculo estratégico que no sólo depende de lo que los textos normativos establezcan o puedan llegar a plasmar, sino de la fuerza acumulada para hacerlos efectivos y afectar verdaderamente las relaciones de poder. De ello no son excepción, ni mucho menos, los distintos reconocimientos de derechos indígenas, ni algunos de los ejemplos de mayor avance en el reconocimiento de la igualdad entre culturas como podría llegar a ser la Constitución boliviana o los casos en los que el derecho a la consulta previa libre e informada se halla dotado de un amplio respaldo jurídico.

El tema es cómo nos situamos desde el análisis teórico: ¿invalidamos los resultados y los procesos o tratamos de reforzar esos nuevos sentidos normativos como líneas de legitimación para la acción colectiva que debe seguir empujando para cambiar las relaciones de poder? Por esta razón entendemos que resulta especialmente interesante el ejemplo de la Constitución boliviana: según hemos podido mencionar, resulta indudable la trascendencia de sus avances y su importancia es evidente en términos de construcción de sentido común (Gramsci, 2003), esto es, de creencias, intuiciones incluso, que conforman un determinado imaginario social. Todo avance normativo con cierta profundidad plasmaría, en mayor o menor medida, elementos de una nueva hegemonía discursiva en construcción. En cualquier caso, tiene efectos importantes en términos

de debilitamiento de la concepción hegemónica liberal del Estado y del Derecho como parámetros de uniformidad y de los derechos como atributo de la individualidad.

Nos situamos en un momento en el que es posible hacer un cierto balance tras décadas de avances normativos, con algunos hitos como el propio Convenio núm. 169 de la OIT, la DDPI, la Constitución boliviana o determinadas sentencias de la Corte Colombiana o de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sucede que en tal balance pesa sin duda que junto con la ampliación del abanico de derechos, individuales y colectivos, se ha producido, se sigue produciendo, el avance de la lógica de despojo/acumulación, una lógica que incide de manera cada vez más intensa e irreparable en las condiciones mismas de existencia, de supervivencia de los pueblos indígenas. En realidad, lo que está en juego es la continuidad misma de la vida, y los pueblos indígenas no son los únicos afectados, aunque lo ejemplifican con claridad, pues frente a ellos la lógica de la acumulación capitalista libra hoy una de sus principales batallas.

Ahora bien, resultaría bastante improductivo tratar de analizar hasta qué punto los avances en el terreno del reconocimiento de los derechos indígenas han frenado o suavizado los efectos negativos de las políticas económicas de corte productivista y extractiva desplegadas de manera especialmente intensa en las últimas décadas en toda América Latina. En primer lugar porque partiríamos de un supuesto contrafáctico, del que no se suelen extraer excesivas certezas, y en segundo término porque seguramente sea necesaria una perspectiva temporal más amplia para poder valorar procesos de resignificación política colectiva como el que se vive en el caso de Bolivia. Si se entiende que la disputa de poder, y de sentidos, va más allá de los textos jurídicos y de las proclamas, será más factible defender un proceso que apunte a la transformación de las condiciones materiales de existencia, de la subjetividad política de los colectivos en presencia. Nótese lo que se plantea: la necesidad de enfatizar la dimensión política de los derechos y su vinculación con los sujetos y sus prácticas.

El sentido de los derechos: del “deber ser” jurídico al “querer ser” social

En el ámbito de los derechos de los pueblos indígenas se hizo célebre el concepto de “brecha de implementación” (*implementation gap*), utilizado en diversos informes por Rodolfo Stavenhagen, en su etapa como Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. Con dicho término se quería poner de manifiesto que pese a los avances en la normativa de derechos humanos, en lo referido a los derechos indígenas el principal escollo se encontraba en la falta de desarrollo y aplicación de las previsiones tanto internacionales como constitucionales.

Sucede que el hecho de identificar el problema en el momento de la implementación puede llevar a apuntar fundamentalmente a la falta de voluntad política de gobernantes locales, y con ello se omite un terreno de análisis previo no menos relevante: la función y alcance de los dere-

chos en contextos de profundas desigualdades socio-económicas y culturales. Por mucho que se pueda hacer un uso contra-hegemónico de los derechos, no puede olvidarse que éstos tienden a garantizar la seguridad jurídica a través de la individualización de los sujetos, que pueden reivindicar su estatus jurídico en función de precisas circunstancias que el Derecho se encarga de recoger y categorizar. De hecho, ese efecto individualizador choca con, o quizás sea consecuencia de, una especie de tensión ontológica de los derechos en el Estado liberal, y que Bauman ha recogido de la siguiente forma: “está en la naturaleza de los ‘derechos humanos’ el hecho de que aunque se hayan formulado para ser disfrutados de forma individual [...] sea preciso luchar por ellos y conquistarlos de forma colectiva” (Bauman, 2003: 91).

Sin duda, la irrupción de los derechos colectivos, de titularidad y ejercicio colectivos, supone un cuestionamiento radical de ese efecto (o función) por lo que a la dimensión individual se refiere, de ahí el airado rechazo que han generado en la doctrina jurídica convencional. Como sabemos, entre tales derechos ocupan un lugar destacado los derechos de los pueblos indígenas. Ahora bien, incluso los derechos colectivos no dejan de suponer una segmentación de sujetos que puede provocar una tendencia hacia la separación, hacia la construcción de trincheras identitarias⁷ que buscan reforzar los elementos distintivos entre los grupos, antes que los compartidos.

Esa separación, junto con la que generan los derechos individuales, en lugar de reforzar, puede llegar a debilitar la capacidad de impugnación global de las condiciones (económicas, sociales, culturales) que generan exclusión y desigualdad entre grupos e individuos. Pero que no se malinterprete esta afirmación: no son las identidades las que generan la exclusión; es la exclusión la que refuerza la tendencia a subrayar las diferencias antes que las semejanzas, de acuerdo con las reglas de juego que el Estado impone a través de su Derecho y de sus políticas públicas. Los derechos, desde esta perspectiva, serían vistos como herramientas de distinción, de separación, que podrían acabar socavando las posibilidades de aunar fuerzas por parte de los colectivos en posición de menor poder frente a los sujetos con más poder.

Ahora bien, lo anterior no nos debería llevar necesariamente a creer que en ningún caso puedan servir como herramienta de confrontación y cambio. Más bien, habría que entenderlos como elementos que si bien por sí solos no van a generar una transformación de las relaciones de dominación, sí pueden ser vistos como piezas útiles, en interrelación con otros mecanismos

⁷ Bauman ha querido explicar la implicación entre la lucha por los derechos y el reforzamiento de la identidad grupal: para convertirse en un derecho, “es preciso que la diferencia sea compartida por un grupo o una categoría de individuos lo suficientemente numerosos y decididos como para que sea preciso contar con ellos [...]. (Elo) tiene como resultado una intensa construcción de comunidades [...], el cavar trinchera, el entrenar y armar unidades de asalto: impidiendo la entrada a los intrusos, pero también la salida a quienes están dentro [...]. Es por ello que el principio de derechos humanos actúa como un catalizador que desencadena la producción y autopropagación de la diferencia y los esfuerzos para construir una comunidad en torno a ella” (Bauman, 2003: 93).

(movilización, interlocución con otros actores), para equilibrar las posiciones de negociación en que se hallan los distintos sujetos. Se trataría, en consecuencia, de remarcar por encima de otras consideraciones la dimensión política del conflicto, y ello implica no dejarnos deslumbrar por el alcance del “deber ser” jurídico, del “deber ser” de los derechos aisladamente considerados.

Los derechos sirven en buena medida para cubrir las vergüenzas de la desigualdad, para hacerla menos obscena; hablar de derechos es hablar de debilidad, de subrepresentación. Su naturaleza parte de una contradicción insoslayable: su eficacia depende de la fuerza real que tengan sus destinatarios, y cuanto mayor sea dicha fuerza (o capacidad de amenaza) menos necesarios son. Por esta razón, la proliferación de textos jurídicos, estatales e internacionales, que reconocen derechos no redundan necesariamente en una mayor trascendencia de los mismos (en general escasa), situación que empeora a medida que las desigualdades aumentan.

Ahora bien, cuando la posición del sujeto titular de los derechos no es de exclusión o profunda desigualdad, esto es, cuando alcanzan cierta posición de fuerza, pueden abrirse ciertos resquicios que permitan a los derechos desarrollar un efecto catalizador, servir de palanca movilizadora. En efecto, los derechos pueden verse como ficciones performativas, capaces de generar imaginarios, reforzar sentidos compartidos, abrir espacios de interlocución entre distintos actores sociales. A partir de ahí pueden derivarse momentos de organización y acción colectiva, es entonces cuando el “deber ser” jurídico abandona su plano meramente discursivo para ser realizado por el “querer ser” social.

Esa es la dimensión política del conflicto en el que se insertan los derechos, de imprescindible identificación si se pretende entender su alcance y potencialidades. En función de la acumulación de fuerza de los sujetos, los derechos podrán desplegar efectos movilizados o, por el contrario, conllevarán más bien consecuencias paralizantes, disgregadoras, e incluso legitimadoras de estructuras profundamente desiguales.

Las anteriores reflexiones no son privativas del contexto en el que se desarrollan las reivindicaciones de los pueblos indígenas, sino que se hallan referidas a cualquier contexto de desigualdad y especialmente cuando ésta no deriva sólo de la injusticia social sino también, y de manera profundamente relacionada, de injusticias culturales. Ahora bien, la atención que prestamos a sus luchas estaría justificada, además de otros motivos, porque nos enseñan que las demandas y las prácticas de descolonización son capaces de develar y debilitar el paradigma de la modernidad colonial, con su dogma desarrollista y de crecimiento material ilimitado y su retórica de la igualdad liberal en democracias formalmente representativas y sustancialmente excluyentes. En esa lucha, que es una disputa de legitimidades y sentidos, los pueblos indígenas han apuntado no sólo a la sustancia de las democracias liberales realmente existentes sino también a la misma idea de Estado y, sobre todo, han logrado rechazar “la politización del Estado, como único espacio público posible en el que construir y concebir los procesos culturales”. Ello nos impulsa-

ría a interrogarnos “sobre si es posible construir otra historia en la que sea factible eliminar esa suerte de ideología que considera la vida del Estado como el elemento central para construir y entender la Historia”⁸.

Si este texto ha logrado su principal objetivo, lo estaríamos cerrando con más inquietudes de las que teníamos al iniciar su lectura.

Referencias bibliográficas

BAUMAN, Zygmund. 2003 *Comunidad. En busca de seguridad en un mundo hostil*, Buenos Aires: Siglo XXI editores.

ESTÉVEZ ARAUJO, José Antonio. 2006 *El revés del Derecho. Transformaciones jurídicas en la globalización neoliberal*, Bogotá: Universidad del Externado.

GRAMSCI, Antonio. 2003 *El materialismo histórico y la filosofía de Benedetto Croce*, Buenos Aires: Nueva Visión.

GUHA, Ranajit. 1996 “The Small Voice of History”, *Subaltern Studies*, VI, Delhi: Oxford University Press.

HARVEY, David. 2004 *El nuevo imperialismo*, Madrid: Akal.

MARTÍNEZ DE BRINGAS, Asier. 2006 “Los pueblos indígenas ante la construcción de los procesos multiculturales. Inserciones en los bosques de la biodiversidad”, en Berraondo, M. (Coord.), *Pueblos indígenas y derechos humanos*, Bilbao: Deusto.

MARX, Karl. 1987 *El Capital. Crítica de la Economía Política*, Libro I, capítulos XXIV y XXV, traducción de Wenceslao Roces, México: Fondo de Cultura Económica.

SOUSA SANTOS, Boaventura. 2010 *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur*, Quito: Abya Yala.

⁸ Reflexión de Martínez de Bringas (2006: 94) apoyada en Guha (1996: 1-12).

El reconocimiento de las justicias indígenas: un avance de doble filo

VÍCTOR PRÁXEDES SAAVEDRA RIONDA

Máster Universitario en Derechos Humanos y en Cooperación Internacional.
Consultor en Colombia en materia de Derechos Humanos.

Resumen

El creciente reconocimiento constitucional de los sistemas de justicia indígenas en los Estados de Latinoamérica ha sido celebrado como un avance en el cumplimiento de los estándares internacionales de los derechos de los pueblos indígenas. Si bien es cierto que dicho reconocimiento es positivo, la alegría no debe ocultar el hecho de que se realiza desde una cultura jurídica, con su correspondiente estructura y lenguaje, particular y no necesariamente coincidente con aquellas de los distintos pueblos. Una mirada desde las epistemologías del Sur nos permite detectar retos invisibilizados del reconocimiento, resultado de una situación de poder desigual.

Palabras clave: Justicia Indígena, Pluralismo Jurídico, Epistemologías del Sur.

Abstract

The growing constitutional recognition of indigenous justice systems in Latin America has been widely celebrated as a breakthrough in fulfilling international standards regarding the rights of indigenous peoples. Although being positive, celebration cannot hide the fact that such recognition is made from a particular legal culture, with its own legal language and structure, not necessarily according with the legal culture of the diverse indigenous communities. Looking through the glasses of the Epistemologies of the South, we might perceive invisibilized challenges within the recognition process and related to the imbalance of power between State and indigenous peoples.

Key words: Indigenous Justice, Legal Pluralism, Epistemologies of the South.

El reconocimiento de los sistemas de justicia de los pueblos y comunidades indígenas parece una consecuencia natural del reconocimiento de la autonomía de dichos pueblos. Desde que el artículo 4 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la OIT¹ estableciese como reflejo del derecho de libre determinación el *derecho a la autonomía o al autogobierno en cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales* (Artículo 4 Convenio 169), operaciones lógicas supondrían que el autogobierno implica un sistema de ordenación (Derecho propio) y que éste, necesariamente, requería un actuar en relación a las conductas desviadas del sistema de ordenación (Justicia propia). *Sensu contrario*, cuesta predicar un efectivo autogobierno si las normas para su ejercicio vienen impuestas desde el exterior o si, reconociendo la regulación sustantiva del autogobierno, su fiscalización dependiera de una regulación procesal foránea.

Este proceso lógico tuvo su reflejo en el proceso cronológico del Derecho Internacional. Y así, el autogobierno del Convenio de la OIT se refleja en el marco de las Naciones Unidas, en 2007, en el reconocimiento de “costumbres y sistemas jurídicos” (Artículo 34 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas), si bien dentro del marco de las normas internacionales de derechos humanos, y en 2016 en el ámbito americano ya se habla de “derecho y jurisdicción indígena” (Artículo XXII de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas). Del mismo modo, desde una perspectiva nacional, encontramos en Latinoamérica Estados que no recogen en sus constituciones preceptos referentes a pueblos indígenas (como es el caso de Chile), constituciones que recogen referencias a los pueblos pero no a sus sistemas de justicia (por ejemplo Argentina o Guatemala) y aquellas que también reconocen sistemas de justicia indígena (siendo los más conocidos los casos de Ecuador, Colombia, Venezuela o Bolivia).

Pareciera hasta aquí que el efectivo respeto de las justicias indígenas a través del reconocimiento de sus sistemas de justicia pasa por un proceso ya conocido y en cuyo estadio final encontramos algunos Estados que lo han constitucionalizado y, en algunos casos, promulgado normas de desarrollo en la materia. Sin embargo, esta conclusión parte de una idea de “neutralidad” del Estado, como conjunto de instituciones, lo que permitiría un reconocimiento aséptico, carente de impacto más allá de la determinación de lo que es legal (reconocido) e ilegal (fuera del marco o límites del reconocimiento). Esta supuesta “neutralidad” esconde que el Estado es en realidad un producto cultural situado y presenta una cultura particular como un *a priori*, ocultando una serie de impactos en los procesos de reconocimiento que pueden afectar a la buena intención que subyace a los mismos.

¹ Que a mayo del presente año había sido ratificado por todos los Estados latinoamericanos a excepción de Cuba, El Salvador, Guyana Francesa, Guyana, Haití, Panamá, República Dominicana y Uruguay; habiendo sido la última ratificación en la región la de Nicaragua en 2010.

Un punto de partida desigual

El proceso de reconocimiento supone a dos actores en una situación de desigualdad. El Estado liberal es el que reconoce y los pueblos, los reconocidos, no al revés. El Estado reconoce, además, desde una plena implantación, con sus estructuras políticas y sociales, sus ordenamientos jurídicos. Aún con incidencia de movimientos sociales y pueblos indígenas, el Convenio 169 de la OIT es un texto producido por Estados en la lógica de las relaciones entre Estados.

Ahora bien, existe divergencia en relación a la naturaleza de uno de esos actores. Por un lado, los Estados pretenden instituirse como entes “neutros” con marcos de convivencia que permiten la concurrencia de distintos individuos y distintas culturas. El proceso de reconocimiento sería una concesión en la adaptación de las normas de convivencia para “acomodar” a las minorías y permitir, en la medida de lo posible, que sus culturas se desarrollen, idealmente, en tolerancia y entendimiento.

Sin embargo, una mirada decolonial cuestiona la neutralidad del Estado. “(El) Estado y su Derecho recogen una identidad cultural construida a lo largo de su historia: la del grupo mayoritario y sus valores, modos de vida, principios, etc.”². Es decir, desde un punto de vista categorial, el Estado y el Derecho se encontrarían en posición de igualdad con los distintos sistemas de organización social de los distintos pueblos indígenas y sus correspondientes sistemas de ordenación. Pero esta igualdad categorial contrasta con la desigualdad arriba señalada y que sitúa al Estado y su ordenamiento jurídico en una posición hegemónica.

Es la visión de “neutralidad” la que ha presidido el proceso de reconocimiento, cuyo actor principal ha sido el propio Estado. Sin embargo, este es un producto culturalmente localizado, lo que afecta a la supuesta asepsia y buena intención que presiden el proceso.

Dos retos en el reconocimiento

Si el reconocimiento en sí mismo supone un reto, el hecho de que se haga desde una cultura hegemónica hacia otra, añade un segundo. El primero es el ya conocido, el visible: se reconoce una cultura distinta digna de ser protegida jurídicamente, lo que se traduce en la concesión del derecho a la libre determinación, en términos generales, y de distintos derechos particulares derivados del autogobierno, en su caso. El uso del verbo conceder no es aleatorio: la discusión se-

² ESCUDERO ALDAY, Rafael, 2008. Tensiones Conceptuales en el Liberalismo y en el Multiculturalismo. En: GIRAUDO, Laura (ed.). *Derechos, Costumbres y Jurisdicciones Indígenas en la América Latina Contemporánea*. 1ª edición. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. ISBN: 978-84-259-1441-6. p. 43

ría si el reconocimiento tiene un carácter declarativo o constitutivo³. Aunque sobre la base de la realidad histórica y material, los pueblos indígenas y sus modos de vida anteceden a la llegada del Estado, pareciera que tal reconocimiento es declarativo, la realidad jurídica señala lo contrario: de partida, el ejercicio del autogobierno sólo es posible si el Estado así lo permite dada su hegemonía; tras el reconocimiento, el ejercicio del autogobierno sólo es posible dentro de los límites que el Estado impone.

Otro reto del reconocimiento, el nivel invisible, parte de la naturaleza no neutral del Estado: los pueblos indígenas cuentan cada uno de ellos con su cosmovisión, desde la posición del individuo y el pueblo en su contexto, hasta las formas de ordenación de la vida comunitaria correspondiente, así como los mecanismos de comunicación de estas cosmovisiones, sus lenguas. Lo mismo ocurre con el Estado, que es fruto de un modo de ver el mundo particular, incluyendo la posición del individuo, ya no el pueblo, en su contexto, con los correspondientes sistemas jurídicos, que reflejan su cultura (la persona es la unidad básica, la persona se relaciona con el Estado principalmente mediante la ciudadanía, el Estado es una comunidad de humanos, etc.) a través de un lenguaje particular (derecho privado, derecho civil, persona jurídica, etc.). Ahora bien, si el que reconoce es el Estado, lo hace a través de sus conceptos y lo dice mediante su lenguaje y categorías. Es decir, el proceso de reconocimiento es, a su vez, un proceso de traducción cultural. Cuando el Estado nombra, nombra desde su cultura porque no puede hacer otra cosa. La razón de ser indígena le es ajena.

En otras palabras, el reconocimiento se relaciona con dos cuestiones distintas: la cosmovisión como sistema cultural coherente y los reflejos o manifestaciones de ésta. El hecho de que el reconocimiento se haga desde la perspectiva del Estado como organización "neutra" supone desraizar las manifestaciones o reflejos de su cosmovisión y trasplantarlas a la cultura (presupuestos y categorías jurídicas) estatal. Y este nombrar tiene dos efectos: desvirtuación de lo que se dice e invisibilización de lo que se calla. Veámoslo con un ejemplo.

Bolivia es uno de los Estados con normativa más avanzada en materia de reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas, lo que se ha visto acelerado por la presidencia de Evo Morales. Su vigente Constitución reconoce los sistemas de justicia indígena que formarán parte, además, de las instituciones del Estado (Art. 30.II.5 Constitución Política del Estado - CPE) a través de la función judicial, que es única (Art. 179.I CPE). Se establece igualmente

³ Creo que el problema subyacente a esta contraposición entre reconocimiento declarativo y reconocimiento constitutivo es el mismo que encontramos en relación a la adecuación de usar el término "reconocer". El profesor Vicente Cabedo Mallol recoge este desacuerdo en su obra *Pluralismo Jurídico y Pueblos Indígenas* (Editorial Icaria, 2012): "[a]utores como Óscar Correas o Rodríguez Miranda sostienen que el Estado no es quien para decidir si se reconoce o no el Derecho indígena" (p.146). Sin embargo, considera el autor que "la palabra <reconocer> no tiene por qué interpretarse como un otorgamiento graciable del Estado [...] se trata simplemente de constatar una realidad, un hecho que está presente, que no se puede negar ni ignorar" (p.147).

el marco que limita la acción de la “jurisdicción indígena originaria campesina”, a saber, *el derecho a la vida, el derecho a la defensa y demás derechos y garantías establecidos en la presente Constitución* (art. 190.II CPE). Finalmente, el artículo 191 refiere a una Ley de Deslinde Jurisdiccional como instrumento para determinar el ámbito de vigencia personal, territorial y material.

Esta es la Ley 073 de 2010 y dedica su capítulo III a dichos ámbitos de vigencia. Por tomar el caso de la vigencia material en el campo penal, la jurisdicción indígena originaria campesina es competente para conocer *los asuntos o conflictos que histórica y tradicionalmente conocieron bajo sus normas, procedimientos propios vigentes y saberes, de acuerdo a su libre determinación* (art. 10.I Ley 073) a excepción de:

“los delitos contra el Derecho Internacional, los delitos por crímenes de lesa humanidad, los delitos contra la seguridad interna y externa del Estado, los delitos de terrorismo, los delitos tributarios y aduaneros, los delitos por corrupción o cualquier otro delito cuya víctima sea el Estado, trata y tráfico de personas, tráfico de armas y delitos de narcotráfico. Los delitos cometidos en contra de la integridad corporal de niños, niñas y adolescentes, los delitos de violación, asesinato u homicidio” (art. 10.II.a. Ley 073).

Podemos observar los distintos retos del reconocimiento a los que venimos haciendo referencia hasta ahora⁴:

- **Nivel visible:** Bolivia es un Estado plurinacional que contempla a su interior la convivencia de distintos grupos socioculturales, así como la integración de distintos sistemas de justicia como el ordinario, el agroambiental y el indígena. Sin embargo, esta estructura supone unas limitaciones como son el derecho a la vida, el derecho a la defensa y demás derechos y garantías recogidos en la Constitución. Bajo este paraguas, una norma de deslinde determinará hasta dónde puede llegar la justicia indígena tanto por materia como por territorio e individuos implicados.
- **Nivel invisible:** Para que un sistema de justicia indígena pueda funcionar requiere categorizar los conflictos sobre los que pretende actuar en las etiquetas de derecho penal, derecho civil o derecho laboral, las categorías que la Ley de Deslinde impone. Una vez hecho esto, en el caso penal como ejemplo, ha de, dentro del marco de la Teoría del Delito, determinar a qué tipo podría equivaler el conflicto a los efectos de saber si se encuentra dentro o fuera de su competencia material. Finalmente, antes de activarse, el sistema de justicia indígena debe revisar que su funcionamiento general no afecte a los derechos humanos, pues estos son los límites constitucionales a su existencia. Límites tampoco asépticos pues los derechos humanos “como, por lo general, todo fenómeno jurídico y político, están pene-

⁴ El uso de los términos “visible” e “invisible” serán claros al hablar más adelante de la “línea abismal”

trados por intereses ideológicos y no pueden ser entendidos al margen de su trasfondo cultural”⁵.

Obviar estos retos invisibilizados del reconocimiento puede suponer dos impactos violentos hacia los pueblos indígenas y sus sistemas de justicia:

1. Obliga a que los pueblos indígenas revisen sus manifestaciones culturales a través de estructuras que son ajenas a las mismas, incluyendo el lenguaje, las categorías, las relaciones y las estructuras. Es decir, para que los sistemas de justicia indígena puedan desplegar su acción dentro del marco del reconocimiento estatal, los pueblos han de (re)nombrar dichos sistemas a la luz, no de su cosmovisión, sino de la Teoría General del Derecho correspondiente y a través de sus categorías: derecho penal, persona jurídica, sujeto de derecho, ámbito de competencia material, personal, territorial.
2. Expulsa de la realidad jurídica cualquier categoría que no sea prevista dentro de dicha Teoría del Derecho, así como impide cualquier lectura alternativa de las categorías comunes. Ambos podemos verlos en relación a los ámbitos de vigencia: a) no existe ningún ámbito competencial relacionado con el medioambiente o con otros seres vivos. La unidad básica es el individuo (a lo que remite el ámbito de competencia personal) y no el pueblo o comunidad. b) el ámbito territorial remite a un espacio físico, acotable y fungible⁶, desprendido de la importancia simbólica, social y comunitaria de la tierra y territorio ancestrales.

Los impactos violentos que acabamos de enunciar se pueden resumir en el siguiente proceso: la utilización de un sustrato jurídico ajeno a los sistemas de justicia indígena como instrumento inevitable del proceso de reconocimiento actúa “atrayendo o introduciendo cambios estructurales que terminan por anular el carácter de sistema cultural autónomo de las etnias, para convertirlas en modo de participación diferenciado de la sociedad nacional”⁷.

Epistemologías del Sur

Para cerrar esta breve reflexión, interesa hacer una mención al marco teórico sobre la cual se construye: las epistemologías del Sur. Contando con autores como Boaventura de Sousa Santos como referentes, este marco reclama “nuevos procesos de producción, de valorización de conocimientos válidos, científicos y no científicos, y de nuevas relaciones entre diferentes tipos de conocimiento, a partir de las prácticas de las clases y grupos sociales que han sufrido, de

⁵ HERRERA FLORES, Joaquín. 2000. “Hacia una visión compleja de los Derechos Humanos”. En HERRERA FLORES, Joaquín. (ed.) *El vuelo de Anteo, Derechos Humanos y crítica de la razón liberal*. 1ª Edición. Bilbao: Desclée. ISBN: 978-84-330-1541-9. p. 23

⁶ Véase la redacción del artículo 11 de la Ley 073.

⁷ RIVERO, Darcy referida por SÁNCHEZ BOTERO, Esther, 2004. *Justicia y Pueblos Indígenas en Colombia*. 2ª edición. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia. ISBN: 958-701-364-6. p. 412

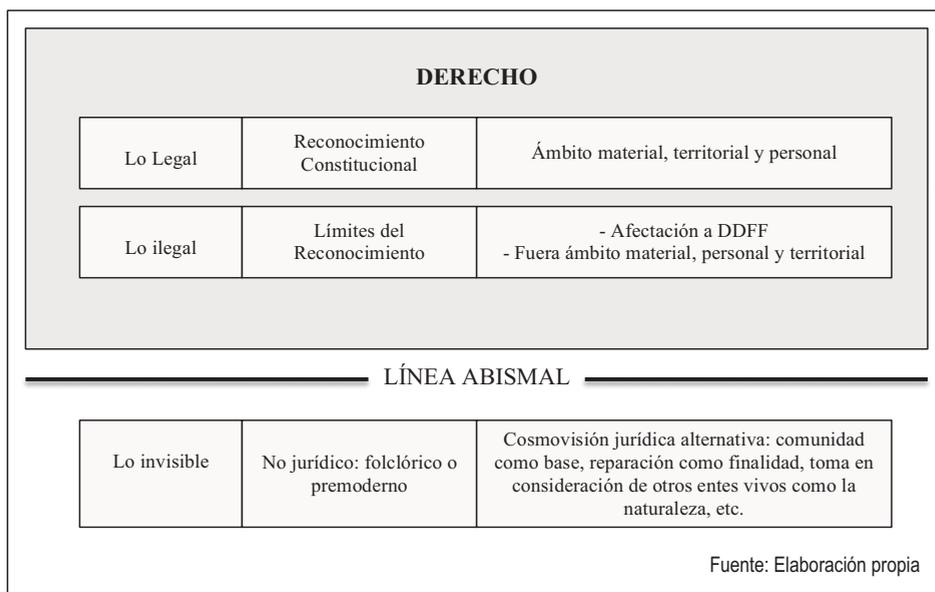
manera sistemática, destrucción, opresión y discriminación causadas por el capitalismo, el colonialismo y todas las naturalizaciones de la desigualdad en las que se han desdoblado⁸. Y para ello parte de las siguientes premisas:

- Los modos de comprender el mundo trascienden a la comprensión occidental del mismo.
- Esta diversidad es infinita e incluye, aunque no sólo, distintos modos de percibir las relaciones entre humanos, entre humanos y no-humanos, percepción del tiempo y las lecturas simbólicas del pasado y del futuro, la ordenación de la vida en comunidad.
- Esta diversidad, que ha de activarse, no puede ser abarcada, y por lo tanto monopolizada, por una “teoría general”.

Dentro de la complejidad de este marco teórico, nos interesa aquí recoger el concepto de “línea abismal”. Simplificando mucho: el pensamiento occidental se instituye como universal y, por ello, cuenta con el monopolio de determinar qué es conocimiento y qué no lo es y la “línea abismal” presentaría este espacio entre ambos⁹.

Con este marco teórico en mente, podríamos resumir lo visto hasta ahora en el gráfico 1.

Gráfico 1



⁸ SANTOS, Boaventura de Sousa, 2009. *Una Epistemología del Sur*. 1ª Edición. México: Siglo XXI - CLACSO. ISBN: 978-607-03-0056-1. p. 16.

⁹ Para profundizar en la idea de “línea abismal”, lo que aquí nos es imposible, recomendamos el primer capítulo “Más allá del pensamiento abismal: de las líneas globales a una ecología de saberes” de SANTOS, Boaventura de Sousa y MENESES, María Paula (eds.), 2017. *Epistemologías del Sur (Perspectivas)*. 1ª reimpresión en Colombia. Bogotá D.C.: Akal. ISBN: 978-84-460-3955-6

Conclusiones

No hemos agotado aquí la problemática, siquiera la hemos enunciado, pero hemos señalado una serie de escalones que conforman una escalera lógica que dirigen hacia algunos retos del proceso de reconocimiento no comúnmente tratados o aceptados:

- El reconocimiento lo realiza el Estado como conjunto de instituciones culturalmente localizadas y que cuenta con su propia cultura jurídica, reflejada en procesos, categorías, conceptos, estructuras.
- Dicha cultura jurídica no necesariamente coincide con la de los pueblos indígenas. Es más, cuestiones anteriores y con implicaciones tan amplias como la posición del individuo en la comunidad y su medio son profundamente divergentes entre las cosmovisiones indígenas y las de origen occidental.
- Fruto de tal diversidad radical, el reconocimiento ha supuesto la obligación de forzar la realidad jurídica indígena en las categorías y estructuras de la cultura jurídica occidental a los efectos de poder determinar que prácticas se reconocen y cuáles no.

Finalmente, en lo alto de la escalera, la profesora Esther Sánchez Botero resume las consecuencias últimas:

“Los derechos propios de los pueblos indígenas están siendo lo que quieren que sean los externos. Mediante programas y proyectos se trasplantan principios y formas para establecer relaciones globales y regímenes transnacionales orientados a definir por ejemplo: a) equivalencias (derecho penal aquí, derecho penal allá; debido proceso aquí, debido proceso allá; derecho laboral aquí y allá); b) protocolos de coordinación (con quién, cuándo, para qué, dónde, con qué presupuesto); c) inyecciones en torno a derechos humanos universales [...] lo que permite ir acoplando en línea principios, procedimientos y ámbitos de los derechos que están siendo globalizados, porque está definido que deben ser globalizados”¹⁰. (La negrita es nuestra).

No me corresponde a mí proponer solución a una problemática tan compleja puesto que sólo los pueblos indígenas y sus voces están autorizadas para transmitir sus cosmovisiones sin desvirtuarlas, capacitadas para mostrar la profunda diversidad de la que son portadores. No obstante, desde una perspectiva del Estado, contribuir a enfrentar esta situación pasa por la toma de conciencia y consideración de los impactos culturales del reconocimiento como se ha venido realizando hasta ahora y la promoción de espacios de traducción intercultural¹¹, con voces protagónicas de los pueblos, que promuevan un enriquecimiento del Derecho y su extensión más allá de la línea abismal.

¹⁰ SÁNCHEZ BOTERO, Esther, 2008. La Jurisdicción Especial Indígena. Nueva Estrategia en la Máquina de Captura. En. GIRAUDO, Laura (ed.). *Op. cit.* p. 222

¹¹ Este concepto, traducción intercultural, también forma parte del paradigma de las epistemologías del Sur.

Movimiento indígena ecuatoriano, panorama del camino

FRANCISCO MASABALIN

Doctorado en Gobernanza Global y Máster en Estudios Latinoamericanos
Universidad de Salamanca

Resumen

En el presente documento se procura hacer una lectura general del discurso y pensamiento político del movimiento indígena ecuatoriano, realizando un breve recorrido de los principales hitos históricos que están íntimamente relacionados con la emergencia indígena, resaltando la importancia de las dinámicas del proceso actual. Se va a discutir la situación problemática del movimiento indígena, enfatizando la desconexión de sus organizaciones de base que ha ido separando y dejando comprometidos los postulados iniciales. En el centro de la discusión estarán las demandas enmarcadas y la representatividad indígena.

Palabras clave: movimiento indígena, intelectuales, pensamiento político, Ecuador.

Abstract

In this document, try to make a general reading of the discourse and political thought of the Ecuadorian indigenous movement, making a brief tour of the main historical milestones that is intimately related to the indigenous emergency, using the importance of the dynamics of the current process. In this contribution we will discuss the problematic situation of the indigenous movement, emphasizing the disconnection of its grassroots organizations that have been separating and remaining committed to the initial postulates, in the center of the discussion will be the framed demands and indigenous representativeness.

Key words: indigenous movement, intellectuals, political thought, Ecuador.

Para hablar sobre los movimientos sociales es importante recurrir a determinados procesos y hechos históricos que nos ayuden a reflexionar sobre la evolución y consolidación identitaria, que de alguna manera abren puertas para la re-construcción de los pueblos indígenas y que las movilizaciones indígenas serán el despliegue sobre las cuestiones autóctonas en el debate nacional. De tal forma que estas han generado estructuras de oportunidades políticas (Tarrow, 1997), que se han visibilizado enormemente en el escenario político nacional.

El movimiento indígena ecuatoriano (MIE) ha sido uno de los actores más influyentes y dinámicos en el escenario de la política nacional, como también lo ha sido el movimiento indígena boliviano (MIB). En el caso de Ecuador, lo primero es que muchos intelectuales han representado al movimiento indígena con una sola organización; aunque, a mi criterio, esta designación limita la amplia comprensión de lucha indígena. Por tanto, para discutir sobre ella, debe entenderse el conglomerado de las organizaciones que forman el movimiento indígena en el Ecuador (MIE)¹. Nosotros nos empeñaremos en hablar en ese contexto general del movimiento indígena. La larga historia de conflictos y experiencias de los indígenas demuestra una constante lucha de un prolongado período colonial, que se originaría primero en la historia de las rebeliones incaicas. Posteriormente a 1492, en los Andes, se desatarían las grandes revueltas entre: los que impusieron normas e instituciones para delimitar las acciones de los indígenas, frente a los que proyectaron la imagen de los opresores. En consecuencia, ofrecerá aspectos importantes que desestructuran los sistemas del nuevo mundo como un golpe fuerte a la existencia nativa y comunitaria de los pueblos indígenas: "Lo colonial, lo republicano y lo moderno", serán los matices que significarán el gran colapso para la sociedad indígena, acontecimientos que se desatarán en toda la *América india*.

Desde el siglo XV y hasta casi la segunda mitad del siglo XX, los pueblos indígenas han estado relegados a un segundo plano desde el punto de vista político y sometidos a permanentes humillaciones. Era una ceñida expresión de la colonialidad del poder (Quijano, 2006:57), incluidos en la lógica de una estructura de exclusión, en parte, hasta el día de hoy. De hecho, los indígenas constituyen la clase más oprimida y marginada de la sociedad, lo cual quiere decir que forman parte del engranaje colonialista (Strauss, 1995). En ese panorama, el movimiento indígena comienza en el momento que comienzan a existir los "indígenas" como producto de la invasión y definido desde un punto de vista eurocéntrico. Pero éste dejará de existir en el momento en el que ya no haya indígenas, o sea, la liberación, emancipación, igualdad, o lo que creen las

¹El *Movimiento Indígena Ecuatoriano*- MIE, no es una sola organización, debe entenderse el conjunto heterogéneo de las organizaciones indígenas, campesinas, afros y montubios que forman parte del movimiento indígena ecuatoriano. Sin embargo, tres de ellas serán las organizaciones nacionales de mayor representación indígena en el Ecuador: la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE - 1986); el Consejo de Pueblos y Organizaciones Indígenas Evangélicas del Ecuador (FEINE - 1980); la Confederación Nacional de Indígenas y Negras del Ecuador (FENOCIN - 1968), visibilizados como actores políticos y sociales de gran relevancia en la lucha histórica de los pueblos indígenas del Ecuador (Masabalin, 2016).

diferentes organizaciones. Precisamente, la “identidad indígena” ha sido constantemente entendida como una representación social, definida desde la academia o instancias del poder colonial.

En ese contexto, a finales del siglo XX, la fuerza de las comunidades indígenas emerge como actores políticos relevantes, que forzaron el cerco de la exclusión. Ellos, en especial la CONAIE, cuestionó el manejo antidemocrático de la política ecuatoriana. Así es cómo el movimiento indígena ecuatoriano desde 1980, temprano, había visibilizado al “otro” de un “nosotros”, que fueron invisibilizados por el poder dominante en el Ecuador. Pero con la implementación de las políticas indigenistas que habían desatado en la década de 1940 en toda la región, enarbolaron en definir al indio como aquel individuo socialmente débil (Acta final, 1948: resolución LII, 26-27)². Sin embargo, el movimiento indígena visibilizó con claridad devolver a la política nacional su principio de realidad, más allá del discurso de pobres y de la izquierda, sino como un postulado transformador-intercultural de quienes por décadas eran discriminados. Por tanto, la noción de lo intercultural, forjada alrededor de los años 70 del siglo XX, constituía para el movimiento indígena una categoría de larga lucha en contra del sistema de los patrones de hacienda que viene desde la década de los años 40 del siglo XX.

Para reseñar el pensamiento político del movimiento indígena ecuatoriano, se propone discutir a través de tres categorías: a) La década de 1980 como la estructuración de las organizaciones del movimiento indígena, aunque las tentativas del proceso de lucha indígena (por la tierra) vienen desde la década de 1930 al 1960. Periodo en el que apoyada por los sacerdotes Salesianos, surgirá la Federación Shuar 1960 y Ecuarrunari por los años 1972. b) La década de 1990 sería otro momento y el más importante de propuestas por parte del MIE ante un Estado unitario – separatista. Periodo en el que permanecían entre el discurso del imaginario progreso – o políticas sumergidas en proyectos de etnodesarrollo en los Andes (Breton, 2005³), alrededor de un conjunto de intereses económicos, políticos y culturales compartidos. c) El movimiento indígena en la encrucijada (crisis y decadencia) en la aparición de un movimiento político indígena (Pachakutik) y la inmediata participación electorera.

Bajo estos elementos, la presencia indígena cada vez se forjaría con mayor intensidad en la toma de conciencia y representación política, entusiasmada cada vez más en la estructuración y reorganización de sus bases, aunque la conformación de las organizaciones indígenas de carácter local y nacional se forjaron por la década de los 70 a 80 de manera pronunciada. Pero estos hechos parecen ser similares a lo que estaba pasando en otros países como (México, Perú, Colombia, Bolivia y otros). Con el pasar del tiempo comenzaron aun con mayor decisión a proyectar su propio camino de reivindicaciones de los pueblos indígenas.

² Sobre esta relación véase. Diccionario Crítico de Ciencias Sociales. Terminología Científico-Social, Tomo 1/2/3/4, Ed. Plaza y Valdés. Madrid /México 2009. Universidad Complutense de Madrid. <http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario>

³ Ver: los nuevos discursos del desarrollo indígena en “Capital Social y Etnodesarrollo en los Andes” p. 59. Los indígenas se beneficiaron de los más conocidos proyectos de desarrollo y con ello. la nueva ruralidad.

Es importante discutir haciendo la siguiente pregunta ¿Por qué el movimiento indígena tomó la conciencia de organizar? y ¿Cuál era el espacio asignado para el indio en ese momento? Al respecto, el antropológico ecuatoriano Andrés Guerrero (1997) argumenta: “La población indígena, estaba apartada del sistema ciudadano y asignada a una zona de indiferencia, por fuera de las clasificaciones republicanas; un no lugar, no espacio, ni público ni privado. Literalmente, no existía el indio.

Sin embargo, el “indio” era el dueño de su territorio, pero el Estado republicano había buscaba la forma de apartarlo. Ecuador no fue ajeno a las movilizaciones indígenas y la lucha contra el régimen de haciendas desde la década de 1960, como un primer momento encabezado por la Federación Ecuatoriana de Indios (FEI) fundada en 1944 y con una organización antecesora (Conferencia de Cabecillas Indígenas), creada en 1934. A partir de aquí, su organización en diferentes niveles territoriales, el proceso de lucha impulsado especialmente en la parte de la sierra y la amazonia ecuatoriana, consolidaría lo que hoy se conoce como movimiento indígena ecuatoriano, como actor político nacional.

Los hechos que marcaron un antes y un después de la lucha indígenas en los Andes, el “*despertar indígena*” no provino de las grandes culturas andinas, sino de la periferia ecuatoriana (Albó, 2002), que promovió llevar la voz de los que no tenían voz. En ese contexto, el discurso del movimiento indígena llegaría a todas las nacionalidades, pueblos, comunidades y diversas organizaciones indígenas de base en el Ecuador; éste desataría al gran “levantamiento indígena en mayo de 1990” que ofreció un contraste notorio, que para la sociedad urbana-mestiza por primera vez visibilizaría al “indio” y a esa gran multitud por las calles de la Capital-Quito-Ecuador. Como diciendo: “*aquí estamos, todavía existimos*”.

Sus luchas tienen un denominador común con otros pueblos indígenas, no obstante fue exitoso porque no sólo se limitó a la protección de los pueblos indígenas, sino que trabajó en favor de todos los habitantes del Ecuador, posicionándose dentro de los diversos escenarios del debate político, social, cultural y económico, abriendo así un escenario de cambios hacia la transformación en la estructura de Estado-nación *caduco/corrupto* que surgió cuestionado a la presencia de un sistema económico, político, social y cultural del país. La población indígena comprendió que no podía quedarse sólo con una “*historia de vida comunitaria*” construida alrededor del territorio, aun siendo el útero de donde salió el legado de los antepasados que a través de muchas generaciones han conservado pero que fue ocultado y constantemente estereotipado como “*retrasado, primitivo e incivilizado*”. Ese fue el punto de quiebra en lo que después vendría a ser uno de los movimientos indígenas más importantes de América Latina (Guerrero, 1993: 83).

Las manifestaciones por el despertar de América entre los años 1980 a 1990 del siglo XX y simultáneamente con un fenómeno político para la democratización de los Estados latinoamericanos, constituirá un notable desafío a la capacidad explicativa de las ciencias sociales (Maíz,

2004:1). Por tanto, el sismo étnico forjado en 1990 (Almeida, 1993), daría entonces un punto de atención a la diversidad étnica-cultural en el Ecuador y América Latina, el reconocimiento jurídico y una necesidad cada vez mayor de promover relaciones positivas entre distintos grupos culturales, de confrontar la discriminación, la violencia, el racismo y la exclusión, capaces de trabajar conjuntamente en la construcción de una sociedad justa, equitativa, igualitaria y plural (Walsh, 2006).

Esta última década de 1980 al 1990, para muchos intelectuales de variada gama, principalmente desde el área de la *economía*, fue considerada como la década perdida. Sin embargo, para la población indígena es considerada como la década ganada (Viteri, 2000). Porque se incorpora con fuerza la lucha y el proceso organizativo del sector indígena, imprimiendo un nuevo giro hacia el cambio y energía vital para sus reivindicaciones en un contexto nacional, regional e internacional. Frente a la cuestión política del fenómeno actual ¿Cuáles son las razones que explican las movilizaciones indígenas? ¿La lucha indígena se ha envanecido o se ha aplacado la lucha por prebendas? Cuestiones que se hace necesario enfatizar a fin de ir discutiendo a lo largo de esta exposición sobre la realidad indígena.

Muchas explicaciones disponibles sobre el “retorno del indio” y la “toma de conciencia indígena” hacia la organización del movimiento indio, señalan un largo proceso de expresión que ha sobrevivido tanto a la colonización española como a la construcción de los Estados liberales durante los siglos XIX y XX. Por otro lado, la aspiración indígena de ser representados o de tener voz en espacios públicos llevaría a una quimera política, porque el movimiento indígena transitaba en ese horizonte de reivindicar la identidad colectiva para la construcción de un Estado diferente. No obstante, la política de transformación, obedecería a la misma estructura del poder colonial. El gobierno de Rafael Correa procuró una importante reforma de la Constitución en 2008, denominándole “Plan de Gobierno de la Revolución Ciudadana”, finalmente siendo conducida por la misma clase dominante.

De hecho, la problemática indígena es entendida como una lógica de dominio y explotación, que enfatiza en la experiencia de los pueblos indígenas. Comparando los datos demográficos de la población indígena en América Latina y su realidad actual, sobre ¿Cuántos son? ¿Dónde están?⁴ La CEPAL afirma que para 2010 se estimaban unos 45 millones de indígenas, lo que representa 8,3% de la población en la región y la existencia de 826 pueblos. No obstante, sigue siendo uno de los mayores desafíos que enfrenta la región en cuanto a la búsqueda de la igualdad y la inclusión de los derechos de los pueblos indígenas, entre las prioridades, el de las “políticas públicas” (CEPAL, 2014). Entonces se podrá visibilizar que la población indígena en la región aún sigue siendo objeto de derechos.

⁴ Albó (2002 y 2009) nos ayuda a entender esta situación tan embrollada, respecto a los criterios equivalentes de las poblaciones indígenas en Bolivia, Perú y Ecuador.

El movimiento indígena como protagonista.

En la historia del Ecuador y América Latina, la gran Carta de presentación del movimiento indígena ante la sociedad acomodada, vino con la masiva movilización de 1990, el “sismo étnico” que trastornó la condición social asignada por la sociedad y el Estado ecuatoriano. Ocupaba un espacio de poder en la esfera de lucha política, pero su modalidad reivindicativa siempre estaba concentrada en la cuestión de la tierra y territorio⁵. El eje del conflicto entre la sociedad indígena y la sociedad dominante era el problema del territorio como punto principal de la lucha indígena, asentada en la búsqueda de autonomía y una relativa pérdida de influencia de los mediadores externos tradicionales (Arias, 2006). Un proceso similar sucedería en Bolivia con la “marcha por el territorio y la dignidad” en 1990, que activaría las reivindicaciones indígenas a la luz de la crisis que estaba atravesando el país y que expresaría su resistencia a las políticas neoliberales y discriminatorias del Estado boliviano.

Los alcances y participación de los indígenas ecuatorianos sirvieron de inspiración para otros pueblos indígenas de América Latina. La década de los noventa constituyó un hecho reivindicativo de sus derechos, se exigió que cesara la exclusión de los indígenas en todos los ámbitos promovidos por el Estado, disputa que provenía desde la década de los sesenta. Con estos pronunciamientos, la dirigencia local, provincial, regional y nacional enunciarían una lucha conjunta que mejoraría las condiciones de vida de la población indígena, “*nuestra gente*”; así afloraríamos de tantas humillaciones por nuestra condición de indígenas, porque estamos sentenciados a vivir de sirvientes solamente y por eso “vamos a sentar las bases de nuestro proyecto” para reclamar nuestros derechos que nos corresponden, señalaba la dirigencia indígena.

La resistencia obtuvo sus frutos, hasta entonces olvidados y menospreciados, ahora, como “un nuevo actor político”, estableció su presencia en la vida socio-política del país. Fue entonces y sólo entonces, que la sociedad ecuatoriana se dio cuenta de que los “*indios sí existían*”, estaban organizados y eran capaces de influir decisivamente en la vida política del Estado⁶. Pero claro, para el movimiento indígena en este período, era inimaginable contar con al menos algún poder local, porque no había ningún espacio propio de representación parlamentaria, sino que debía acudir al amparo de los partidos tradicionales, basados en el sistema de partidos; mientras que la pobreza, la miseria y la exclusión social era oficial (Boletín ICCI-Rimay, 2000).

⁵ El levantamiento indígena de 1990, por Almeida *et al.* (1992 y 1993), CEDIME, ed. (1993) y León (1994).

⁶ Foro de debate: Diez años del Levantamiento Indígena del Inti Raymi de 1990, la construcción de un País Plurinacional. Gonzalo Ortiz, Secretario de la Presidencia de la República del Dr. Rodrigo Borja en el año de 1990. El levantamiento indígena del 90, no era parte de las tradicionales tomas de hacienda que tenían lugar desde los años 60, este levantamiento tampoco fue contra el gobierno, eso quedó bastante claro desde el comienzo, tenía un carácter claramente político de desafío al poder del Estado. (ICCI-Rimay, 2000).

Para entonces, los discursos dirigenciales eran incuestionables, porque muchas generaciones antes que nosotros ya habían vivido esa incierta vida de los patronazgos (elites dominantes) y nosotros también lo estábamos viviendo día a día sin darnos cuenta. Para mí era muy temprano para comprender esos discursos porque éramos muchachos todavía, pero este “*constructo imaginario y representación*” influyó enormemente hacia un proceso de lucha, como queriendo decir “*debemos poner cara a los que nos oprimen*”.

Efectivamente así fue, participamos en la mayoría de las marchas y bloqueos locales, provinciales y nacionales. Pero hay algo importante que mencionar, Tungurahua es una provincia que está ubicada en el centro del país, paralizada ésta, afecta el ingreso y salida de otras ciudades, provincias y la región amazónica. Éste es un punto estratégico del país como lo son muchos otros lugares. Además, Sagatowa es uno de los altos páramos ubicados en la zona noroccidental de Tungurahua-UNOCANT⁷, donde se concentran decenas de empresas de comunicación nacional; radio, televisión y antenas de las telefonías nacional donde se puso mano, para llamar la atención y ser escuchado el clamor del pueblo indígena ecuatoriano desde esta provincia. Evidentemente fue así, a esta zona de la UNOCANT, principalmente a la comunidad de Ambatillo, que llegó el alto mando del ejército ecuatoriano y otros personajes importantes del país, para discutir y convenir con el sector indígena respecto a la paralización del país. Pero para la comprensión actual, el discurso y accionar indígena⁸, era como queriendo decir que “los indígenas también queremos gobernar” y/o “vamos a aprender a gobernar”, y evidentemente cada vez se fue consolidando esa construcción imaginaria del poder político.

Posteriormente al gran levantamiento indígena de 1990, el movimiento indígena hasta los años 1993 todavía escoltaba sobre el temor de participación electoral, pero en la medida en que se fue madurando esta idea, en 1995 acuerdan la constitución del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik - Nuevo País- MUPP-NP (Larrea, 2004), que en un principio representaría los intereses de todo el sector indígena ecuatoriano expresado en la CONAIE⁹. A nivel local la FENOCIN o (FENOC-I) también participaría con la UNORCAC en Imbabura. Pero en muy corto tiempo, la CONAIE principalmente, no se hizo esperar de los personalismos para la disgregación

⁷UNOCANT; Unión de Organizaciones Campesinas y Comunidades del Noroccidente de Tungurahua. Información complementaria en los “Planes de Manejo de Paramos” PMP-UNOCANT”. Facilitado por Francisco Masabalin (2009 y 2010), técnico de la Unidad de los Movimientos Indígenas y Campesinos de Tungurahua-UMICT. [Archivo de planes de manejo PDF]. Recuperado de: <http://rnn.tungurahua.gob.ec/documentos/ver/520d0761ebd424a41c000002>

⁸Los discursos dirigentes del movimiento indígena, previo a la convocatoria del gran levantamiento indígena de 1990.

⁹CONAIE: El movimiento indio se transformó profundamente a partir de la creación de la CONAIE en 1986. Ésta, aglutina a dos organizaciones regionales: ECUARUNARI, de la Sierra y CONFENAIE, de la Amazonia. Se trata de la confluencia de dos organizaciones heterogéneas, con tradiciones políticas diversas. Los indios de la sierra ligados a las luchas por la Reforma Agraria durante las décadas del 50 y del 60, los de la amazonia organizados bajo el auspicio de las misiones religiosas católicas de los años 60. En lo político, esto implicaba dos líneas, una clasista y la otra etnicista, una ligada a la lucha contra el latifundio, la otra a la defensa de sus “culturas ancestrales” (Osai, 2000).

de otros grupos indígenas, aunque su creación misma obedecía a otros ingredientes como el de la izquierda por ejemplo. Aun así, su objetivo principal sería captar los espacios de poder local y nacional. En cierto modo, pareció inevitable el resultado de ser más bien la lógica de partidos políticos que se contraponen contra la del movimiento social, pero querían responder a la inmediata necesidad de una representación política indígena. E inmediatamente abrió un nuevo camino de los requerimientos indígenas y la confluencia del campo político (Larrea, 2006), tratando de conquistar el espacio público que le había sido negado por muchos siglos.

Sin embargo, no fue un espacio aséptico de la política nacional, en el que encontraron complicaciones particulares del movimiento indígena, porque se prestaron a manipulaciones y cooptaciones de dirigentes indígenas, incluso, captar puestos de dirigencias para ascender de escala y llegar a ser un alto cuadro en el gobierno (Santana, 2004; Martínez, 2005; Larrea, 2006; Arias, 2006).

Pero el detonante surgimiento de éste movimiento político y la participación electoral se configuró en un “*escenario complejo*” entre las mismas organizaciones del movimiento indígena que en un principio habían movilizó a las masas indígenas. El deseo de unidad en la diversidad del pueblo indígena aspirado por las bases sociales en las movilizaciones populares, parece que nunca próspero hasta el día de hoy, salvo en el levantamiento de 2001 que unió a las organizaciones nacionales, aunque luego cada agrupación tomó su rumbo¹⁰, dando paso a la decadencia del movimiento indígena. Probablemente había una amplia gama de realidades distintas entre las organizaciones nacionales, en muchos casos moviéndose en un canjeo de personalismos. Como bien expone Francisco Hidalgo, se configuraron varias tensiones entre el accionar y la dirección del movimiento indígena; entre las formas de lucha y los acuerdos con el poder¹¹. Así, el interés político separaría las dirigencias de la CONAIE, FEINE y FENOCIN¹², las organizaciones de mayor representación indígena en el Ecuador.

En este engranaje del movimiento indígena, los “indígenas evangélicos” congregados en la notable organización nacional FEINE¹³, en el año 1996, un año después de la constitución del movimiento Pachacutik articularían la idea de formar otro movimiento político denominado

¹⁰ Diario El Telégrafo. Redacción Política del 06 de marzo de 2015. www.eltelegrafo.com.ec.

¹¹ Ver, “El movimiento indígena ecuatoriano en los laberintos del poder”

¹² Cada una de estas organizaciones nacionales del movimiento indígena, estarán vinculadas a un movimiento o partido político. La CONAIE, vinculada a PACHACUTIK desde 1995. FEINE vinculada a AMAUTA JATARI desde 1996 y FENOCIN al partido socialista desde los años 1980.

¹³ FEINE: Consejo de Pueblos y Organizaciones Indígenas Evangélicos del Ecuador. El movimiento indígena evangélico más fuerte de la sierra andina (en Martínez, 2005). Constituido por los años 1975 y aprobado en 1980, como organización de iglesias evangélicas. Las raíces profundas en las comunidades y estructuras evangélicas dan a la FEINE una gran fuerza organizativa. Se concentra en la Sierra central, donde sus filiales agrupan varias comunidades y defiende la cultura y los derechos indígenas sobre todo con proyectos de salud y de educación (Altmann, 2017).

AMAUTA JATARI¹⁴. Pero 4 años más tarde, en el 2000, esta idea se concretaría sólo en la Provincia de Chimborazo (capital de los Puruhaes y primera ciudad española fundada en lo que hoy es Ecuador). Para el año 2002, en el Tribunal Supremo Electoral, TSE de aquel entonces, se registraría como el MOVIMIENTO POLÍTICO INDEPENDIENTE AMAUTA JATARI habilitado para la contienda electoral nacional. En relación a la participación indígena en la política entre la CONAIE y FEINE, los indígenas evangélicos de la FEINE en 1980 ya habían participado en la política con FADI (Frente Amplio de Izquierda), que más tarde oficialmente se llamaría Partido Socialista-Frente Amplio (PS-FA). El nacimiento de AMAUTA JATARI obedece al resquebrajamiento de representación de la mayoría del sector indígena y el gran vacío dejado por el movimiento Pachakutik. Al mismo tiempo, varios líderes que participaron en la creación de Pachakutik no tendrían ninguna oportunidad de participación política y rápidamente comprendieron que tendrían un espacio de partición en AMAUTA JATARI (Masabalín *et. al.*, 2009: 56)

Para el año 1986 a 1988 los indígenas evangélicos serían los primeros en la historia Republicana que un indígena ocupara la curul en el Congreso Nacional, a través de alianzas políticas entre la Izquierda Democrática – Social Demócrata y la organización provincial AIECH – Chimborazo nacida en 1966, base filial de la FEINE. Asimismo, AMAUTA JATARI en 2002, también serían los primeros en llevar un candidato indígena a la Presidencia de la República, aunque los resultados sería un profundo fracaso. Pero éste se debía a que la pugna por la representación y puestos burocráticos entre brazos políticos de las dos organizaciones representativas, la CONAIE y FEINE volvieron a emerger los viejos rencores y conflictos (Guamán, 2003) originado décadas atrás. En resumen, los indígenas evangélicos estarían en las arenas políticas mucho antes que otros grupos indígenas.

La experiencia de la participación en la política nacional de AMAUTA JATARI en las elecciones de 2002, hace necesario recapitular a través de las siguientes interrogantes. ¿De dónde surgió el candidato a la Presidencia de la República para ser apoyado por los indígenas evangélicos? ¿A qué fuerza organizativa y política representaba el entonces candidato? Por entonces en el Ecuador se desataba una severa crisis económica producida en el gobierno de Jamil Mahuad, desde 1998 y casi en los últimos días 1999, y con el anuncio de la dolarización en el Ecuador¹⁵. La muchedumbre ecuatoriana en el 2000 derrocó a Mahuad tras una alianza del movimiento indígena y un grupo de coroneles que denominarían el Triunvirato de 21 de enero (Osala, 2000:07). Esta junta estaba conformado por el Ingeniero Civil y Coronel Lucio Gutiérrez que estaba al mando del grupo de los oficiales y miembros de la tropa, y posteriormente será el Presidente de la República en noviembre 2002 y posesionado en 2003. Por otro lado, integraba el Sr. Antonio

¹⁴ Su significado sería “el sabio se levanta” o “levántate sabio”. En un inicio denominado como Movimiento Político Independiente AMAUTA JATAR”, actualmente opera con el nombre de AMAUTA YUYAY.

¹⁵ https://es.wikipedia.org/wiki/Golpe_de_Estado_en_Ecuador_de_2000

Vargas el presidente de la CONAIE de entonces y el Dr. Carlos Solórzano ex-presidente de la Corte Suprema de Justicia. No obstante, ese triunvirato duró pocas horas y fue sucedido inmediatamente por las fuerzas armadas, pero advertían la instalación de un Parlamento de los Pueblos del Ecuador y la formación de una Junta de Gobierno de Salvación Nacional (ibídem). Mientras, el alto mando de las fuerzas armadas sale de esta junta y anuncia su apoyo y posesionan como vicepresidente a Gustavo Noboa Bejarano, quien fue juramentado como presidente de la República del Ecuador. Esta junta se disolvió rápidamente y poco a poco Quito volvió a la normalidad (ibídem).

Esta referencia nos conduce a que el presidente de la CONAIE de aquel período, Sr. Antonio Vargas, quería tener un puesto importante en MUPP-NP, pero lo vetaron y por eso (entre otras cosas) se cambió de organización. Inmediatamente se afilió a la FEINE y a AMAUTA JATARI cuando su propia organización decidió no apoyar su candidatura a la Presidencia de la República en 2002 (Freston, en Altmann, 2017).

Al principio, la FEINE proponía su accionar sólo a los asuntos eclesiales y, por eso, buena parte de los indígenas evangélicos consideraron que ése no era el rol de la FEINE en cuanto a la participación política (Guamán, 2003). Sin embargo, un grupo consciente de los problemas sociales decidió participar en el proceso político con la candidatura del Sr. Vargas. Las insinuaciones en contra de AMAUTA JATARI, la falta de experiencia en el quehacer político partidista, disponer de recursos financieros escasos y una acentuada ausencia de personal con conocimiento en el arte de la política, fueron los factores que determinaron una frustración electoral. No obstante, ésta participación social de la colectividad de las iglesias y organizaciones evangélicas indígenas en las arenas políticas, pronto dará mucho de qué hablar.

Antes de los años 90, entre los mismos indígenas de las comunidades vivíamos de espaldas (*éramos como perros y gatos*)¹⁶ porque había una fuerte discriminación a los indígenas evangélicos por parte de los mismos comuneros indígenas, impulsados por la iglesia católica, sintetiza Segundo Toalombo (Masabalin *et. al.*, 2009: 46). Sin embargo, la lucha por el agua, la tierra, la libertad del individuo y el desarrollo comunitario nació con nosotros los indígenas evangélicos y de manera pronunciada desde el año 1973 con la aparición de ONG evangélicas indica Juan Moreta, (...) y a pesar de tener tanta limitación en nuestras mismas comunidades de Tungurahua, depusimos nuestras diferencias y participamos en grandes movilizaciones indígenas. Estuve entonces como coordinador del Levantamiento Indígena y luego subcoordinador del mismo (Masabalin *et. al.*, 2009: 48).

¹⁶ Los conflictos religiosos al interior de las comunidades motivaron vastos encuentros ideológicos, que a su vez sirvieron como factor de incongruencia en la vida comunitaria entre los mismos indígenas. Las diferencias contra los indígenas evangélicos surgirían principalmente por la influencia de la jerarquía católica (véase Masabalin Francisco *et. al.* (2009:43-47), el fascículo "Testimonio sobre los procesos históricos de los movimientos indígenas y campesinos de Tungurahua" MIT-MITA-AIET.

Así, las bases de las organizaciones provinciales de la FEINE, eran conscientes de los problemas sociales y habían participado activamente en los levantamientos de 1990, 1994, 2000 y 2001; y en estas dos últimas movilizaciones tuvo mayor impacto y de hecho apoyaron a candidatos indígenas (Larrea Maldonado y Guamán, 2006). De esta manera la agenda del movimiento indígena empezaría a cambiar con un nuevo actor político – la FEINE.

Desde 1990 se produciría un mini-movimiento al interior de la FEINE para llegar a lo antepuesto. El discurso étnico de una organización o de otra, se transformó predominante en las propuestas de las organizaciones del movimiento indígena, pero la CONAIE saldría a la palestra política ante la oligarquía ecuatoriana como la interlocutora de los indígenas. Posteriormente, ésta iría ampliando sus alianzas con varios sectores, lo que permitió elaborar su discurso populista y posmoderno (Martínez, 2005). De aquí en adelante, la doble dinámica étnica- clasista ha evolucionado desde las demandas de tipo estructural (lucha por la tierra) como sucedió en el primer levantamiento indígena¹⁷, hacia demandas más postmodernas (étnicas y culturales) que no cuestionan al sistema capitalista (ibídem). Conuerdo con Martínez (2005) y Santana (2004), cuando dicen que éste no es ninguna novedad, que se sobreestimó, y es más, se fetichizó la capacidad organizativa de los indígenas.

Los momentos claves en la historia de las organizaciones del movimiento indígena están estrechamente relacionados con el desarrollo de un lenguaje político que colocaron en cuestión a la visión eurocéntrica de las estructuras del Estado colonial y los poderes hegemónicos.

Hasta mediados de 1970, el discurso de los movimientos indígenas no se distinguía mucho del de los sindicatos y en algunos partidos de izquierda: en el centro de la demanda estaba la reforma agraria y otros contenidos cercanos a ideas socialistas (Altmann, 2016:31). Sin embargo, la combinación de los discursos étnicos y clasistas se alimentó en las acciones de lucha que integraría la CONAIE, estableciendo el andamiaje para crear los conceptos políticos, organizando su entendimiento en el de la *Pluri-Nacionalidades* como el centro de su demanda. La plurinacionalidad como un proyecto anticolonial. Al mismo tiempo, otras organizaciones apuntaron algo así como contra-conceptos señalando algunos matices. Por ejemplo la FEINE adaptó el concepto de la Interculturalidad como un proceso de participación directa de los pueblos, comunidades, organizaciones e iglesias evangélicas indígenas, que promueva y fortalezca el desarrollo integral, bajo los criterios de equidad y solidaridad¹⁸, rehusando términos más radicales de la anterior organización. Del mismo modo, la FENOCIN, reorganizó el concepto de la Interculturalidad,

¹⁷Según Luis Macas, uno de los líderes indígenas que llegó a ser Ministro de Agricultura en el gobierno de Lucio Gutiérrez y fue presidente de la CONAIE: “.....la tierra ha sido el eje que ha articulado el proceso de unidad y lucha de los pueblos indígenas y campesinos del país. Ha sido uno de los temas más importantes de la estrategia del movimiento indígena, incluido las décadas de los sesenta y ochenta...” en, La tierra para los pueblos indígenas en el Ecuador, intercambios (en Martínez, 2005)

¹⁸ Ver el principio de la FEINE. <http://www.feine.org.ec>

entendiéndola como una noción fundamental étnica. De acuerdo a estas propuestas políticas de las organizaciones, se concibe que las nociones de “nacionalidades”, “plurinacionalidad”, “interculturalidad” y por último el “Sumak Kawsay”, nacen de las experiencias de exclusión vigentes desde el surgimiento de la república en 1830.

Un caso parecido ocurriría con la manifestación de nuevos conceptos en el movimiento indígena boliviano, las nociones planteadas por los movimientos indígenas de Ecuador y Bolivia se propagarán inmediatamente a todo el mundo, ingresando en todos los debates políticos y académicos. En cambio, el elogioso reconocimiento del Estado Plurinacional en las Constituciones del 2008 y 2009 respectivamente, a la hora de aplicarlas parece que han encontrado un camino enigmático.

Los nuevos tiempos de *de-construcción* y sus corolarios

En este orden de entendimientos, partimos diciendo que estamos viviendo en épocas de profundas transformaciones, en la actualidad cada instante cuestiona nuestra manera de pensar en una realidad que es compleja. Los países como Ecuador o Bolivia hablan sobre una “nueva nación” de un “Estado Plurinacional”, la Interculturalidad y el Sumak Kawsay o Suma Qamaña, que en nada se diferencia entre estos dos países. Bolivia por ejemplo, tiene la experiencia de contar con un gobierno liderado por un “indígena”. Pero alrededor de la idea de cambio estructural, parecería que el soñado Estado Plurinacional sigue obedeciendo al maquinista foráneo en la construcción de esa nueva nación, claro, sin desconocer algunas novedades importantes que han ocurrido en este país andino. La evolución de las nuevas formas de hacer política de las organizaciones indígenas originarias, atraviesa un continuo proceso de cambio y desmembramiento de esas colectividades de base, con la aparición de posibles organizaciones paralelas, que podría llevar a fragmentar en gran medida al movimiento indígena originario.

La naturalidad de la lucha indígena originaria, su organicidad comunitaria frente a estas dinámicas regionales, creo que están siendo retadas a proponer nuevos horizontes de cambio para re-vitalizar una mirada distinta para esa comunidad imaginada.

En el caso ecuatoriano, la década de los 80 es cuando se visibiliza el resultado de la unidad organizativa y política del movimiento indígena, un consenso para construir un espacio organizativo común. En cambio en el 90, la generación de propuestas indígenas de gran alcance nacional¹⁹, con un cuestionamiento a la ecuación Estado-nación como fórmula política que ha regido el ordenamiento, integración y construcción de las sociedades (Rivera, 1998), aflora como una fuerza político importante en el país. El “mandato por la defensa de la vida y por los derechos de

¹⁹Luis Macas. “Movimiento indígena ecuatoriano: una evaluación necesaria”. En: <http://icci.nativeweb.org/boletin/21/macass.html>

los pueblos indígenas” fue ampliamente descrito en sus 16 puntos de demandas, en el contexto del levantamiento de 1990, las cuales se convertirán en el devenir del Estado ecuatoriano como punta de lanza clave en las luchas reivindicativas mediadas por el movimiento indígena. Esta reclamaría la tierra y el territorio, salud, vivienda, crédito y otros derechos de atención urgente para los pueblos indígenas en el Ecuador; pero, como el autor expone, de aquí en adelante, el contexto político para el movimiento indígena configuró en un “escenario muy complejo”. Hoy en día ¿Cuál es el horizonte ideológico político del pueblo indígena para el siglo XXI? Esta pregunta no parece tener una respuesta simple; puesto que estamos frente a la subyugación de los poderes del capital, discursos absolutistas que se disfrazan en lo materialista, la fragmentación organizativa y en las mismas comunidades están presentes la globalización económica, política y cultural, sustentado nuevamente en la influencia del pensamiento político emergente.

La presencia de la globalización a través de una serie de transformaciones sociales, encaminaría a la descomposición de las organizaciones comunitarias y pacificar la lucha indígena tras el calvario del neoliberalismo. Éste plantearía un mayor reto a los pueblos indígenas en el planteamiento de los actuales discursos del Buen Vivir como nuevas formas de vida, que pretenden derrumbar el mismo contenido clásico del Estado *uni-nacional* (Masabalin, 2016). Frente al cambio del discurso homogeneizador, en muchos casos fueron considerados como subversivos (criminaliza la protesta social). Por tanto la segmentación de las organizaciones y movimientos de lucha, principalmente indígenas, no creo que estén equivocados, porque su modo de pensar y actuar político es distinto.

Pero si retrocedemos la historia y volvemos a situar a la década del 90 principalmente en Ecuador, encontramos una articulación importante del movimiento indígena, desde lo local hasta lo nacional, un frente imprescindible de respeto que marcaría un proyecto político notorio para la transformación de un Estado Plurinacional. Como bien sostiene el dirigente indígena Luis Macas (2005), fundamentalmente era dar batalla política desde la lucha cultural identitaria, en una reformulación democrática, no sólo de una democracia participativa, sino cimentada en el diálogo, el consenso y la fiscalización permanente.

Otro de los lúcidos dirigentes históricos, Marco Murillo, de la FEINE²⁰, esbozaba que los cambios sociales registrados en las últimas décadas, están identificados por la gran movilización social y no sólo de un discurso retórico, porque ahí estuvimos juntos, pero, “*si nosotros queremos hacer cambios radicales, necesitamos estar unidos*”, actuando con nuestras formas de organización social distintas a las viejas estructuras sociales, para hacer cambios trascendentales que el país necesita (2000:1). Pensamiento que quedaría en el imaginario político de unidad, hasta ahora.

²⁰ Marco Murillo. “*Si nosotros queremos hacer cambios radicales, necesitamos estar unidos*”. En <http://icci.nativeweb.org/boletin/20/foro.html#mmurillo>

Estas premisas históricas de lucha indígena precisan reflexionar, re-pensar y re-construir el Estado Plurinacional y las formas de autogobierno, para que de una vez se prescriba una sociedad intercultural y no en la retórica demostrativa del Ecuador imaginario. Aunque la dirigencia del movimiento indígena también cree que sólo el logro el poder político puede dar respuesta a esa mala estructura del poder, sin duda, eso ha conducido por el mismo sistema del poder hegemónico, que ha ido fragmentando los intereses colectivos en particulares. Al mismo tiempo, canjeado por una simulación retórica personalista.

Algunas reflexiones finales

Por más de dos décadas el movimiento indígena ecuatoriano ha sido un actor muy pluralista. Conquistando un camino amplio de participación, venciendo enormes dificultades, pero internamente asume ciertas extenuaciones en cuanto a sus niveles de organización y la solidez del capital social. Porque su accionar ha sido más hacia fuera que hacia dentro. Lo que es interesante ver es que, siendo la “minoría poblacional”²¹, aunque estas definiciones son muy cuestionables todavía, han constituido un actor político relevante en el Ecuador ante una sociedad acentuadamente racista y con muy fuertes motivos por declararse mestizo.

Para comprender los cambios sociopolíticos y económicos que el Ecuador ha experimentado desde mediados del siglo XX, entiendo acertado virar el análisis hacia el origen y el papel de los intelectuales indígenas, lo cual significa volver a la comunidad para *desaprender* lo aprendido. Es decir, descubrir la existencia de otros caminos que conduzcan a alcanzar los objetivos comunes, dejando las limitaciones habituales y bajando del antropocentrismo egoísta organizacionales y entre dirigencias. Mientras los espacios de discusión y análisis políticos de los pueblos indígenas se reducen, aumentan las barreras y brechas de la diferenciación social. Mientras campean los personalismos en beneficio de grupos privilegiados, quienes dominaban los instrumentos del poder político y económico también se benefician de nuevo del control de la población. Así es como rápidamente pasa de sujetos atados a las estructuras de dominación.

²¹ Según los resultados oficiales del último Censo de Población y Vivienda de 2010, la población indígena representaría el 7% de la población nacional. Porcentaje numérico muy cuestionable, porque hay considerablemente más indígenas. Según como señala Chisaguano (2006) en relación con el censo de la década de 2000, que el Ecuador presente extremas “condiciones de exclusión y marginación social, que promovieron gran descontento ante el sistema político y económico vigente”. Este podría ser uno de los factores que explican por qué parte de la población de ascendencia indígena prefiere ubicarse en otras categorías étnicas. El 72% de la población se autoidentificó como mestiza. Un tercer elemento se refiere a la estrategia comunicacional. Según la CONEPIA, se produjeron serias fallas en relación con los tiempos y lugares geográficos en que se implementaron los mecanismos participativos, situación que debería evaluarse y documentarse con miras a evitar la repetición de ese tipo de errores. *Los pueblos indígenas en América (Abya Yala): desafíos para la igualdad en la diversidad*, Libros de la CEPAL, N° 151 (LC/PUB.2017/26), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017.

Si la década de 1990 contribuyó significativamente para el movimiento indígena como dispositivo político de lucha, no debe dejar hendidas de ingreso al mismo sistema dominante que reviertan el discurso del sector indígena. Porque la burocracia política en beneficio de ciertos grupos coidearios, implementaron una estructura de dominio y distribución de los espacios de poder y acumulación. El debilitamiento del movimiento indígena ha reducido la fuerza a las reivindicaciones y las propuestas generadas de las bases sociales y parecerían quedar solamente escritas en papel. Las propias complejidades internas dentro del movimiento indígena campesino han pasado a ser un mero reconocimiento simbólico como apoyo a un gobierno de turno, tomando en cuenta que una parte influyente del movimiento indígena podría venir de indígenas urbanos que, sin darse cuenta, son atraídos por sus intereses particulares y son coronados a formar parte de esa estructura del poder.

Por tanto, el gran reto de volver a reconstruir el Estado Plurinacional (ahora o mañana) no necesitará de un parche solamente como aquellos de la clase política que están acostumbrados, sino, primero de esa unidad en la diversidad de los pueblos, para plantear en el desafío profundo de la democratización una real convivencia intercultural del país. El no resquebrajar las estructuras organizacionales para no empeñar la palabra a costa de intereses personalistas, incluso, les obligue a contender entre dirigentes. Entonces, es tiempo de revitalizar un nuevo proyecto nacional, para luchar por una nueva sociedad del Sumak Kawsay /buen vivir.

Bibliografía consultada

- Albó, X. (2002). "Pueblos indígenas en la Política". Cuaderno de investigación. La Paz. CIPCA, No.55.
- Almeida, J. (1993). *Sismo étnico en el Ecuador: Varias perspectivas*. Editorial Abya Yala.
- Altmann, P. (2017). Una breve historia de las organizaciones del Movimiento Indígena del Ecuador. *Antropología Cuadernos de Investigación*, (12) 3.
- Andrade, S. (2005). El despertar político de los indígenas evangélicos en Ecuador. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, (22), 49-60.
- Arias, C. Ascenso y crisis del movimiento indígena ecuatoriano: 1990-2006. *Investigaciones Sociales*, 10 (17), 217-234.
- Breton, V. (2001): Cooperación al desarrollo y demandas étnicas en los Andes ecuatorianos. Ensayos sobre indigenismo, desarrollo rural y neoindigenismo. FLACSO / Universitat de Lleida, Quito.
- Catherine, W. (2006). Interculturalidad y (de) colonialidad: diferencia y nación de otro modo. Catherine Walsh Livro da Academia da Latinidade. pp.(27-43). Textos & Formas Ltda.
- CEPAL. (2014). Los pueblos indígenas en América Latina. Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos. Síntesis.
- Chumpi, M. (2004). Y en el poder los sorprendió su espíritu.... *Boletín ICCI-ARY Rimay*, 6, 68.
- Dávalos 2005. Movimiento Indígena ecuatoriano: construcción política y epistémica.
- Gros, C. (2012). *Políticas de la etnicidad: identidad, Estado y modernidad*. Bogotá: Instituto colombiano de Antropología e Historia (ICANH).
- Guamán, J. (2003). Indígenas evangélicos ecuatorianos: Evangelización, organización e ideología. FEI-NE.
- Guerrero, A. (1993). *De sujetos indios a ciudadanos étnicos: de la manifestación de 1961 al levantamiento indígena de 1990*. En: *Democracia, etnicidad y violencia política en los países andinos*. Alberto Adrián y otros. IFEA-IEP, Lima-Perú.
- Hidalgo Flor, F. (2003). El Movimiento Indígena Ecuatoriano en los Laberintos del Poder. *Bajo el Volcán*, 3 (6), 203-220.
- Larrea Maldonado, A. M. (2004) «El movimiento indígena ecuatoriano: participación y resistencia». En: *Movimientos sociales y desafíos políticos. Resistencias continentales frente al «libre comercio»*. OSAL-CLACSO. Año V 13. Buenos Aires.
- Larrea Maldonado, F. (2010). Estado neoliberal y movi-

- miento indígena: neoindigenismo, biopolítica y representación. FLACSO sede Ecuador. Quito. 106.
- Macas, L. (2000). Movimiento indígena ecuatoriano: una evaluación necesaria. En: <http://icci.nativeweb.org/boletin/21/macass.html>.
- Maldonado, A. M. L. (2006). Movimiento indígena, lucha contra el TLC y racismo en el Ecuador. *Observatorio Social de América Latina*.
- Martínez, L. (2005). El movimiento indígena ecuatoriano en la encrucijada. *Revista ALASRU Nueva Época, Análisis Latinoamericano del Medio Rural*, (2), 121-141.
- Masabalín, F. (2016). "Buen vivir / sumak kawsay. De las utopías a la práctica política". MSc. Diss., Universidad de Salamanca (Spain).
- Masabalín, F. (2009). "Implementación de Planes de Manejo de Paramos en Tungurahua" PMP-UNOCANT. Ambato: Honorable Consejo Provincial de Tungurahua. Recuperado de <http://rrnn.tungurahua.gob.ec/documentos/ver/520d0761ebd424a41c000002>
- Masabalín, F. *et. al.* (2009). Testimonios sobre los procesos históricos de los movimientos indígenas y campesinos de Tungurahua. MIT-MITA-AIET. Ambato. PDDL-INTERCOOPERATION.
- Murillo, M. (2000). *Si nosotros queremos hacer cambios radicales, necesitamos estar unidos*. En <http://icci.nativeweb.org/boletin/20/foro.html#mmurillo>
- Quijano, A. (2006). El "Movimiento indígena" y las cuestiones pendientes en América Latina. *Argumentos (México, DF)*, 19(50), 51-77.
- Sánchez-Parga, J. (2010). *El movimiento indígena ecuatoriano*.
- Santana, R. (2004). "Cuando las elites dirigentes giran en redondo: el caso de los liderazgos indígenas en Ecuador", en Ecuador Debate, N° 61, CAAP, Quito.
- Viteri, L. (2000). "La lucha es por el respeto, la autogestión y la autonomía", En: <http://icci.nativeweb.org/boletin/20/foro.html>.

Desplazamiento forzado de los refugiados venezolanos warao en territorio brasileño

ADRIANA SÁNCHEZ LIZAMA

Coordinadora Académica del Título de Experto en Pueblos Indígenas, Derechos Humanos y Cooperación Internacional, Cátedra de Pueblos Indígenas, Universidad Carlos III de Madrid

LAURA SOFÍA FONTAL GIRONZA

Socióloga, Universidad del Valle, Cali, Colombia

Resumen

Los desplazamientos de personas, sobre todo aquéllos de carácter forzado, están incrementando a niveles sin precedentes, como consecuencia del aumento de los conflictos, la violencia, la pobreza, los efectos del cambio climático y el hambre que obligan a las personas a huir de los lugares donde viven. Los Pueblos Indígenas se encuentran entre los grupos que sufren con mayor severidad las consecuencias de dichos desplazamientos debido a una combinación de factores como la vulneración de sus derechos individuales y colectivos, tanto en sus países de origen como en los contextos de desplazamiento.

Palabras clave: Desplazamientos Forzados, Pueblos Indígenas, Pueblo Warao, Refugiados Indígenas, Mujeres Indígenas.

Abstract

The displacements of people, especially those of a forced nature, are increasing to unprecedented levels, mainly as a consequence of the increase in conflicts, violence, poverty, the effects of climate change and hunger that force people to flee from the places where they live. Indigenous Peoples are among the groups that suffer the outcomes of such displacements with greater severity due to a combination of factors such as the violation of their individual and collective rights both in their countries of origin and in the contexts of displacement.

Key words: Forced Displacement, Indigenous Peoples, Warao People, Indigenous Refugees, Indigenous Women.

El incremento de la violencia generalizada a nivel global, derivada tanto de los conflictos armados como de otros procesos de desestructuración social que no necesariamente son reconocidos como conflictos, como es el caso de la violencia derivada del narcotráfico y otras formas de crimen organizado, de la inestabilidad política de los países, o de la presión en zonas, sobre todo rurales, de las industrias extractivas, hidroeléctricas y del agronegocio; amén de la profundización de la pobreza, la inseguridad alimentaria o los efectos del cambio climático, han detonado en los últimos años las cifras de personas víctimas de desplazamiento forzado.

Muestra de ello es que, al cierre del año 2017, el Informe Tendencias Globales de la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) reportó una cifra sin precedentes¹ de 68,5 millones de desplazados por la fuerza alrededor del mundo, entre los cuales 40 millones eran desplazados internos, 25,4 millones refugiados y 3,1 millones solicitantes de asilo; siendo que en los últimos diez años, desde 2007, la cifra ha aumentado más del 50%, con grandes saltos solamente en los últimos cinco años. Asimismo, el informe refleja que el 85% de los refugiados se encuentra en países del Sur Global, siendo alrededor de cuatro de cada cinco los refugiados que se han desplazado a un país vecino del país de huida².

En la región de América Latina y El Caribe, en el año 2018 las cifras de personas inmersas en procesos de desplazamiento, sobre todo forzado, incrementaron, considerándose que en promedio la región alberga al 26% del total de personas desplazadas alrededor del mundo³, siendo una de las experiencias más conocidas la del éxodo de desplazados venezolanos que han tenido que reubicarse sobre todo a nivel intrarregional, en países vecinos, como en menor medida a nivel transregional, en Estados Unidos, e intercontinental, en países de Europa. A estas experiencias hay que añadir los desplazamientos de migrantes centroamericanos que huyen de los conflictos en sus países, como la Caravana Migrante⁴ de personas provenientes sobre todo del

¹ Como se puede constatar en la Base de Datos de Población del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, que contiene información estadística acumulada desde el año 1951. Puede consultarse en: popstats.unhcr.org

² ACNUR, 2018. *Tendencias Globales Desplazamiento Forzado en 2017*. España: ACNUR.

³ IFRC, 2018. Emergency Plan of Action (EPoA) Americas Region: Population Movement. En: Regional Inter-Agency Coordination Platform *For* Refugees and Migrants From Venezuela [en línea]. Disponible en: <https://data2.unhcr.org/es/documents/download/66663> [Consulta: 18 de noviembre de 2018]

⁴ El grupo de desplazados inició su trayecto con rumbo hacia los Estados Unidos el 13 de octubre de 2018. Estos desplazamientos en caravanas fueron organizados para realizar el trayecto asegurando el apoyo mutuo, frente a la violencia generalizada que se vive en los países de tránsito hacia Estados Unidos, especialmente México, al ser el país de paso obligado para los desplazados centroamericanos (y único en el caso de los guatemaltecos), además de ser el territorio de tránsito de mayor extensión, por lo que las probabilidades de sufrir la violencia del crimen organizado, así como la violencia de los cuerpos de seguridad y las prácticas gubernamentales desapegadas de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, se multiplican. De acuerdo con datos de Amnistía Internacional, la Caravana que inició su recorrido con algo más de mil personas, alcanzó entre 8 mil y 10 mil personas según cifras estimadas a 12 de noviembre de 2018, aunque el número exacto es difícil de calcular al haber personas que desisten, mientras otras nuevas se unen a grupos existentes o forman grupos nuevos. *Vid.* 16 de noviembre de 2018, Datos

Triángulo Norte centroamericano, que recibió especial atención mediática por su carácter de desplazamiento masivo, poniendo el foco nuevamente en este fenómeno que ha sido constante en las últimas décadas.

Las personas desplazadas se enfrentan a un riesgo adicional a la violencia sufrida en el trayecto desde la huida de sus lugares de origen hasta los lugares de acogida, que es la violencia derivada de la discriminación xenofóbica tanto en los países de acogida, como en los de tránsito. En los últimos años esta situación se ha agravado con el recrudecimiento de los discursos xenofóbicos a nivel global, que han derivado en agendas políticas y prácticas administrativas y penas basadas en la negación de sus derechos internacionalmente reconocidos.

Ejemplo de lo anterior son las posiciones políticas basadas en el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia⁵ de los dirigentes de países como Estados Unidos, Turquía, Filipinas, y países de la Unión Europea como Hungría, Italia, Polonia, Austria o Suecia, mismas que han sido denunciadas por las organizaciones y defensores de derechos humanos a nivel mundial, como se recoge en el comunicado conjunto realizado por los expertos independientes del Sistema ONU y del Sistema Interamericano de protección de Derechos Humanos publicado el 21 de marzo de 2018 en ocasión del Día Internacional para la Eliminación de la Discriminación Racial, mismo año en que la Declaración Universal de los Derechos Humanos cumple 70 años⁶.

En el comunicado, los expertos expresan su preocupación y la necesidad de acción conjunta de los diferentes actores de la sociedad civil, especialmente los dedicados a la defensa de los derechos humanos, para contrarrestar el incremento de los discursos de odio explícito, y de las ideologías de supremacía racial y de fanatismo racial, étnico y religioso que alimentan las viola-

clave sobre las caravanas de personas migrantes y refugiadas que se dirigen a Estados Unidos. En: *Amnistía Internacional* [en línea]. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2018/11/key-facts-about-the-migrant-and-refugee-caravans-making-their-way-to-the-usa/> [Consulta: 17 de noviembre de 2018]

⁵ Cuestiones que cuentan con marco especial de atención basado principalmente en la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1965, y en vigor desde 1969; el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD por sus siglas en inglés) establecido por la propia Convención, y la Declaración y Programa de Acción de Durban, que fueron documentos de acuerdo adoptados en la Conferencia Mundial contra el Racismo de 2001. La Declaración de Durban establece en su párrafo 16 lo siguiente: "Reconocemos que la xenofobia contra los no nacionales, en particular los migrantes, los refugiados y los solicitantes de asilo, constituye una de las principales fuentes del racismo contemporáneo, y que las violaciones de los derechos humanos cometidas contra los miembros de esos grupos se producen ampliamente en el contexto de prácticas discriminatorias, xenofobas y racistas". Estas formas de racismo contemporáneo se han profundizado en los últimos años como respuesta al incremento de personas desplazadas, posicionando el discurso de odio xenofobo en las agendas políticas de muchos dirigentes de países alrededor del mundo.

⁶ ACNUDH, 21 de marzo de 2018. *Confronting the Two Faces of Racism: Resurgent Hate and Structural Discrimination*. En: *Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH)*: [en línea]. Disponible en: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22856&LangID=E> [Consulta: 17 de noviembre de 2018]

ciones de los derechos humanos, incluida la violencia extrema contra las minorías, y contra los refugiados, los migrantes, los apátridas y los desplazados internos, con un efecto especialmente grave en las mujeres y en las poblaciones con identidades sexuales y de género diversas.

Asimismo, recuerdan la obligación de los Estados de proteger los derechos de las personas desplazadas, especialmente de cara a las negociaciones del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, y del Pacto Mundial sobre los Refugiados, documentos que se espera sean aprobados antes del cierre del año 2018 y que son resultado de los acuerdos contenidos en la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes que fue adoptada en la Cumbre de la Asamblea General de la ONU sobre Refugiados y Migrantes de 2016.

Más recientemente en Brasil, la escena política en el marco de las elecciones presidenciales del 2018 ha estado cargada de discursos de odio y contrarios a los derechos humanos por parte del candidato de extrema derecha y conocido defensor de las dictaduras latinoamericanas, Jair Messias Bolsonaro⁷, contra diferentes sectores de la sociedad, entre ellos los Pueblos Indígenas y los refugiados, siendo esta una cuestión que ya está impactando de manera negativa la protección de los derechos de los desplazados venezolanos en territorio brasileño, y en especial, de los desplazados del Pueblo Warao, cuestión que es aquí abordada como un ejemplo paradigmático para comprender la necesidad de dar una protección diferenciada a los desplazados indígenas, quienes deben ser considerados *refugiados indígenas*, como se explicará posteriormente, debido al carácter forzado de los desplazamientos, con base en sus derechos específicos reconocidos en el Derecho Internacional de los Pueblos Indígenas, los cuales deben dialogar con otros derechos aplicables a las personas desplazadas en el marco del Derecho Internacional de los Refugiados, el Derecho Internacional Humanitario, y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Desplazados venezolanos en la Región de América Latina y El Caribe

De acuerdo con los datos de ACNUR y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)⁸ acumulados hasta noviembre de 2018, el número de venezolanos desplazados en todo el mundo alcanzó los 3 millones, de los cuales 2,4 millones se encuentran en países de América Latina y el Caribe, mismos que están liderando la respuesta humanitaria y coordinando sus esfuerzos. No obstante, estas cifras pueden ser considerablemente mayores, puesto que la mayoría de las fuentes de datos disponibles no incluyen a los desplazados venezolanos con

⁷ Elegido 38° Presidente da República Federativa de Brasil con el 55,13% de los votos en la segunda vuelta electoral el 28 de octubre de 2018.

⁸ ACNUR, 8 de septiembre de 2018. La cifra de personas refugiadas y migrantes venezolanas alcanza los 3 millones. En: *Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)* [en línea]. Disponible en: <https://www.acnur.org/noticias/press/2018/11/5be443b54/la-cifra-de-personas-refugiadas-e-inmigrantes-venezolanas-alcanza-los-3.html#> [Consulta: 17 de noviembre de 2018]

estatus migratorio irregular, siendo estos precisamente los que se ven más afectados por la violencia, la discriminación, el tráfico y otras formas de abuso y explotación en los países de acogida⁹.

Este es el caso de los desplazados pertenecientes a Pueblos Indígenas, para quienes las condiciones en que se dan el tránsito y la llegada a países vecinos de acogida son altamente riesgosas para su integridad personal, debido a la combinación de factores de partida, como los graves niveles de pobreza y vulneración de sus derechos con los que viven, a los que se suman los factores ligados al desplazamiento y los que, debido a las condiciones precarias de partida sumadas al hecho de realizar el tránsito sin la documentación requerida, generan condiciones para un rápido deterioro de su salud¹⁰.

Los datos disponibles indican que Colombia es el país con mayor número de desplazados, albergando a más de un millón, seguido por Perú con medio millón, Ecuador con 220.000, Argentina con 130.000, Chile con 100.000, y Brasil con 85.000 personas desplazadas. Otras regiones albergan a los restantes 600.000. Por otro lado, debido a la ausencia de desglose de datos globales por pertenencia étnica, se desconoce el número aproximado de desplazados que pertenecen a Pueblos Indígenas y su distribución, además de que muchos de ellos no aparecen en los registros al estar en los países de acogida de manera irregular. Pese a ello, se tienen registros de que un gran número de desplazados indígenas se encuentran en Colombia y Brasil, dada la proximidad geográfica de los territorios en los que habitan en Venezuela con estos países.

Debido al acelerado incremento de los flujos de desplazados, los países de acogida están teniendo dificultades para responder a la afluencia de venezolanos, ya que el creciente número de personas está ejerciendo presión sobre los servicios básicos nacionales, especialmente en las zonas fronterizas. En respuesta, algunos países de América del Sur han intentado disuadir a los venezolanos de ingresar a su territorio limitando la entrada a personas con pasaporte válido o imponiendo cuotas en la frontera, lo cual empeora la situación de miles de venezolanos en tránsito en toda la región. Asimismo, se está reportando un número creciente de prácticas xenófobas y discriminatorias contra los venezolanos en países vecinos; por lo tanto, es probable que aumenten las preocupaciones de protección, sobre todo grupos en condiciones de mayor vulnerabilidad como las personas sin documentación o las personas indígenas, de no implementarse mecanismos legales establecidos para proteger sus derechos¹¹.

⁹ *Op. Cit.* IFRC, 2018.

¹⁰ ACNUR, 7 de agosto de 2018. El hambre y la desesperación empujan a grupos indígenas a salir de Venezuela. En: ACNUR [en línea]. Disponible en: <https://www.acnur.org/noticias/stories/2018/8/5b69ba424/el-hambre-y-la-desesperacion-obligan-a-los-indigenas-venezolanos-a-huir.html> [Consulta: 18 de noviembre de 2018]

¹¹ *Op. Cit.* IFRC, 2018.

Entre las articulaciones llevadas a cabo por los países de la región latinoamericana y caribeña están los compromisos adquiridos en la Declaración de Quito del 4 de septiembre de 2018, suscrita por los Gobiernos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay, en la que se menciona la necesidad de coordinar esfuerzos entre los países y las organizaciones internacionales, especialmente la OIM, la Organización de Estados Americanos (OEA), la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Conferencia Regional de Migraciones, y la Conferencia Sudamericana de Migraciones. Cada uno de estos actores ya realiza acciones individuales, como es el caso de la OEA a través del Grupo de Trabajo para Abordar la Crisis de Migrantes y Refugiados Venezolanos establecido en septiembre de 2018¹².

La Plataforma Regional de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela¹³, coordinada por ACNUR y la OIM, fue establecida también en septiembre de 2018 con el objetivo de abordar las necesidades de protección, asistencia e integración tanto de los refugiados como de los migrantes mediante el complemento y el fortalecimiento de las respuestas nacionales y regionales de los gobiernos, en consonancia con los principios descritos en la Declaración de Nueva York para los Refugiados y Migrantes. Actualmente está compuesta por cuarenta socios y participantes, incluidas diecisiete agencias de la ONU, catorce ONG, cinco donantes, dos instituciones financieras internacionales y el Movimiento de la Cruz Roja¹⁴.

Como parte de los esfuerzos de la Plataforma, ACNUR y la OIM designaron a Eduardo Stein como Representante Especial Adjunto, para cumplir con la tarea de promover el diálogo y el consenso necesarios para la respuesta humanitaria, incluyendo el acceso al territorio, protección al refugiado, trámites para estancias legales e identificación de soluciones para los desplazados venezolanos¹⁵. Asimismo, se prevé que en diciembre de 2018 la Plataforma apruebe un Plan Regional de Respuesta Humanitaria para los refugiados.

Ninguno de los anteriores mecanismos cuenta por el momento con protocolos específicos para la atención de los desplazados provenientes de Pueblos Indígenas, aunque es evidente que, al estar basados en el respeto de los marcos internacionales para la protección de los dere-

¹² OEA, 7 de septiembre de 2018. Secretaría General, Orden Ejecutiva No. 18-03, Asunto: Grupo De Trabajo Para Abordar La Crisis Regional De Migrantes Y Refugiados Venezolanos.

¹³ Regional Inter-Agency Coordination Platform for Refugees and Migrants from Venezuela, septiembre de 2018. Disponible en: <https://data2.unhcr.org/es/documents/details/66880> [Consulta: 18 de noviembre de 2018]

¹⁴ La información sobre las acciones de la Plataforma, así como datos actualizados sobre los desplazados pueden consultarse en: <https://data2.unhcr.org/es/situations/platform>

¹⁵ Regional Response: Situational Update No 1, 17 de octubre de 2018. Regional Inter-Agency Coordination Platform For Refugees and Migrants From Venezuela. Disponible en: <https://data2.unhcr.org/es/documents/details/66369> [Consulta: 18 de noviembre de 2018]

chos humanos, los derechos del refugiado y los derechos en contextos de emergencia humanitaria, tienen especial obligación de dar respuestas conforme a derechos que estén adaptadas a las necesidades específicas de los desplazados indígenas venezolanos, que son uno de los grupos de población que, como se ha mencionado, se enfrentan a un riesgo mayor de vulneración de sus derechos en todas las etapas del desplazamiento (la huida, el desplazamiento y en el contexto de soluciones duraderas).

Del mismo modo, la región latinoamericana se destaca a nivel global porque la mayoría de países hacen parte de los principales documentos para la protección de los derechos de los Pueblos Indígenas, como el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 1989, y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (UNDRIP) de 2007, además de que el Sistema Interamericano de protección de Derechos Humanos cuenta también con la Declaración Americana sobre los derechos de los Pueblos Indígenas de 2016, así como numerosos informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sobre esta materia, además de sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) favorables para los Pueblos Indígenas.

Refugiados Indígenas: Necesidad de Marcos Específicos de Protección

Tal vez la pregunta más pertinente para hablar de la situación de los indígenas Warao que se encuentran actualmente en territorio brasileño como resultado del desplazamiento masivo originado por la crisis actual en Venezuela, es saber qué significa el término *indígena refugiado*. Para ello, al no haber una definición conceptual derivada de acuerdos internacionales, es necesario hacer una interpretación de los instrumentos internacionales referentes a refugiados y a Pueblos Indígenas, que son comunes a la mayor parte de los países latinoamericanos, y los cuales han sido adoptados o ratificados por Brasil.

La aproximación es necesaria puesto que las personas pertenecientes a Pueblos Indígenas experimentan dificultades diferenciadas en los contextos de desplazamientos, donde a la inestabilidad propia de la experiencia de transitar de manera forzada, y sin la documentación pertinente como es el caso de la mayoría de los refugiados en tales condiciones, se suman las variables relacionadas con su pertenencia a un Pueblo Indígena, como la discriminación racial, las dificultades de hablar solamente su idioma propio, la ruptura del tejido colectivo que caracteriza sus prácticas socioculturales o la pérdida de sus vínculos con los territorios que comúnmente dan sustento a su vida tanto material como espiritual.

La definición de Pueblo Indígena internacionalmente aceptada es la que se recoge en el Convenio 169 de la OIT, y que está reflejada en la UNDRIP, que indica que son aquellos que descienden de las “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 parte de ellas”¹⁶. Del mismo modo, se establece que el criterio para definir la pertenencia a un Pueblo Indígena es la autoadscripción, por lo que es el que debe primar en cualquier contexto, incluido el de los desplazamientos.

Por su parte, el término refugiado se define con base en el Estatuto del ACNUR de 1950, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1969, los cuales recogen que un refugiado es cualquier persona que se encuentra fuera de su país de nacionalidad debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad u opinión política, y que debido a dichos temores o a razones que no sean de mera conveniencia personal, no quiera acogerse a la protección de ese país. Estos mismos criterios se aplican a las personas apátridas con respecto a los países donde tienen su residencia habitual.

En el caso de la región latinoamericana y caribeña, la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984, ofrece una definición ampliada de refugiado al reconocer como refugiados “a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”¹⁷. A estas causas se añadió la mención del crimen organizado transnacional en la Declaración y Plan de Acción de Brasil de 2014¹⁸.

En este sentido, las circunstancias contempladas en esta definición responden de manera más clara a las condiciones en las que se ha dado el desplazamiento forzado de los venezolanos en los últimos años, sin menoscabar la pertinencia de considerar los criterios de las anteriores definiciones. Por lo tanto, para aproximarnos hacia una definición de *refugiado indígena*, habría que adaptar las definiciones generales en las que se menciona a la persona como sujeto, para sustituirla por personas pertenecientes a Pueblos Indígenas, lo que amplía el marco de interpretación de las definiciones anteriores. A pesar de que los instrumentos principales del Derecho Internacional de los Refugiados no contienen especificidades sobre el abordaje de los dere-

¹⁶ Definición contenida en el Artículo 1 común del Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas.

¹⁷ Definición contenida en la Tercera conclusión del documento.

¹⁸ La Declaración de Brasil “Un Marco de Cooperación y Solidaridad Regional para Fortalecer la Protección Internacional de las Personas Refugiadas, Desplazadas y Apátridas en América Latina y el Caribe”, y el Plan de Acción de Brasil “Una Hoja de Ruta Común para Fortalecer la Protección y Promover Soluciones Sostenibles para las Personas Refugiadas, Desplazadas y Apátridas en América Latina y el Caribe dentro de un Marco de Cooperación y Solidaridad” fueron adoptados en ocasión del 30º Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984, celebrado en Brasilia el 3 de diciembre de 2014.

chos de los Pueblos Indígenas, mientras que los instrumentos del Derecho Internacional de los Pueblos Indígenas no contienen disposiciones sobre los derechos de los *refugiados indígenas*, ambos marcos de derechos deben ser aplicados sin mutuas contradicciones.

Asimismo, tanto el Derecho Internacional de los Refugiados como el Derecho Internacional Humanitario han tenido desarrollos progresivos orientados a una implementación que tenga en cuenta las necesidades de los grupos sociales en situaciones de mayor vulnerabilidad, entre los que están los Pueblos Indígenas. Por lo tanto, es preciso apuntar la necesidad de adopción de marcos específicos de protección ahí donde haya presencia de *refugiados indígenas*. El reconocimiento de los refugiados en cuanto miembros de Pueblos Indígenas permite no solamente un abordaje conforme a derechos más adecuado, sino que también genera mejor entendimiento sobre las formas en que se pueden construir soluciones duraderas para los *refugiados indígenas*, donde sus prácticas y saberes colectivos sean respetados y jueguen un papel positivo.

Lo anterior es relevante debido a que las personas pertenecientes a Pueblos Indígenas, al vivir en condiciones en las que comúnmente experimentan serias violaciones de derechos humanos, son altamente susceptibles a ser víctimas de dichos desplazamientos forzados, especialmente porque muchas de ellas viven, bien en zonas rurales donde los conflictos territoriales son cada vez más frecuentes debido al interés por los recursos naturales, bien en zonas urbanas con altos índices de conflictividad social y niveles elevados de pobreza.

Asimismo, en el contexto del desplazamiento suelen experimentar formas de violencia agravadas por la discriminación, que, si bien es un factor que está presente también en sus países de origen, siendo la negación de sus derechos tanto individuales como colectivos una de las causas principales de los desplazamientos, dicha violencia producto de la discriminación se agrava al interseccionarse con la vivencia en el contexto del desplazamiento.

Esto, simbólicamente, crea una frontera adicional con la que los refugiados indígenas se ven obligados a convivir, entendiendo la frontera, siguiendo las palabras de Michel Agier, como un hecho de carácter social y no natural, razón por la cual “la incerteza de su trazado se traduce en tiempo –de espera, reflexión y conflicto–, y en espacio– nublado como si la frontera fuese el lugar donde la incerteza hubiese encontrado su más exacto reconocimiento”¹⁹.

Así, la negación de los indígenas como sujetos con derechos diferenciados es mucho más abisal en situaciones donde la vulneración de sus derechos como personas desplazadas no siempre son respetados, además de existir muy pocas o nulas referencias en los marcos legislativos referentes al refugio y la atención humanitaria, tanto nacionales como internacionales, para la protección de sus derechos en cuanto sujetos colectivos.

¹⁹ AGIER, Michel, 2015, *Migrações, Descentramento e Cosmopolitismo. Uma Antropologia das Fronteiras*. Maceió/Al-São Paulo/SP: EdFAL/UNESP, p. 51. Traducción propia.

Por otro lado, si bien los procesos de desplazamiento forzado, por las condiciones en que tienen lugar, refieren situaciones de alto riesgo para las vulneraciones de derechos humanos de todas las personas implicadas, el riesgo para las mujeres y niñas adquiere particularidades que deben ser tomadas en cuenta²⁰, como la discriminación basada en el género y la discriminación interseccional, siendo este el caso de las mujeres indígenas que muchas veces reciben tratos discriminatorios tanto por ser mujeres como por ser indígenas, además de sufrir formas de violencia agravadas por esta causa, entre ellas la trata de mujeres y niñas, la violación, la esclavitud sexual, la prostitución forzada, el embarazo forzado, o la esterilización forzada.

Por ello, en el adecuado abordaje y prevención de tales vulneraciones deben ser vigiladas, en todas las etapas del desplazamiento, las disposiciones de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) en combinación con las normas del Derecho Internacional Humanitario, el Derecho Internacional de los Refugiados y el Derecho Penal Internacional, referentes a la protección jurídica internacional de las mujeres y niñas refugiadas, desplazadas o apátridas, principalmente porque algunos de los tratados internacionales pertinentes carecen de disposiciones explícitas relativas a la igualdad de género, en particular la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967²¹. Del mismo modo, deben tomarse en cuenta los derechos específicos que tienen las mujeres indígenas en cuanto a que son mujeres pertenecientes a Pueblos Indígenas.

El desplazamiento de los Indígenas Warao desde Venezuela hacia Brasil

El desplazamiento de indígenas del Pueblo Warao de la región del Delta Amacuro, localizada al noreste de Venezuela, hacia territorio brasileño se ha registrado desde la década de 1960. No obstante, a partir del año 2014 ha aumentado y, debido a las motivaciones y a las condiciones con que se presenta, se ha tipificado como un desplazamiento forzado. Los recortes de políticas públicas para los Pueblos Indígenas realizados por el gobierno venezolano llevaron a que

²⁰ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), 2013. Recomendación general núm. 30 sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos. CEDAW/C/GC/30. En cuanto a los riesgos que enfrentan las mujeres indígenas, el párrafo 54 indica: "Las mujeres desplazadas viven en condiciones precarias en los entornos de conflicto y posteriores a los conflictos debido a la desigualdad de acceso a la educación, la generación de ingresos y las actividades de formación profesional; la atención deficiente de la salud reproductiva; su exclusión de los procesos de adopción de decisiones, que se ve agravada por las estructuras directivas dominadas por hombres; y la mala organización espacial y las infraestructuras deficientes, tanto en los campamentos como fuera de ellos. Esta situación de extrema pobreza y desigualdad puede llevarlas a intercambiar favores sexuales por dinero, refugio, alimentos u otros bienes en circunstancias que las hacen vulnerables a la explotación, la violencia y la infección por VIH y otras enfermedades de transmisión sexual", siendo estas condiciones similares a las que enfrentan las mujeres refugiadas en cuanto a desplazadas de manera forzada fuera de sus países de origen.

²¹ *Ibid.*

los Warao empezaran a sufrir la ausencia de asistencia estatal y a tener mayores dificultades para conseguir alimento, trabajo y atención médica. En consecuencia, el desplazamiento hacia la región norte brasilera no ha cesado y se ha incrementado desde el año 2016.

El presente texto está basado en observaciones realizadas a lo largo del segundo semestre del año 2018 en la ciudad de Belém, estado de Pará, Brasil, como parte de la participación voluntaria en el trabajo de traducción de los espacios de interlocución entre el gobierno y los indígenas Warao llegados a la ciudad²², donde hay aproximadamente 460 personas desplazadas de este grupo étnico²³, según estimaciones realizadas para noviembre de 2018 por la Fundação Papa João XXIII (FUNPAPA). Para la realización de este texto, también se utiliza información recopilada en prensa y documentos oficiales. Su propósito es ofrecer una caracterización crítica de las acciones ejecutadas por el Estado brasileño en materia de asistencia y refugio, como país receptor de los desplazados indígenas del Pueblo Warao.

Proveniente de una región de bosque inundable, el Pueblo Warao tiene limitadas posibilidades de acceso a tierras viables para la agricultura. Su economía se basa principalmente en la pesca y en la recolección y venta de excedentes para comprar otros alimentos²⁴. No obstante, los efectos de la crisis económica en Venezuela, con la subsecuente inflación y devaluación de la moneda, ocasionan que el dinero recaudado por los indígenas no sea suficiente para acceder a bienes de consumo que encarecen aceleradamente, ni para pagar servicios básicos que han empezado a ser recortados por el Estado. Por lo tanto, a pesar de que conocen los peligros de desplazarse y son conscientes de los riesgos que esconde atravesar la frontera con Brasil en compañía de niños y adultos mayores, las condiciones de precariedad aunadas a la falta de garantías sociales en Venezuela obligan a los Warao a desplazarse forzosamente a otros países vecinos.

En el caso de Brasil, la entrada se realiza principalmente a través del estado fronterizo de Roraima, en un trayecto difícil en el que, a las condiciones de excepcionalidad del desplazamiento forzado que provocan serias afectaciones al bienestar de las personas, se suma la respuesta violenta ejercida tanto por el poder público, como por la sociedad civil, como respuesta a la llegada de los Warao, haciendo que la búsqueda de refugio en Brasil se de en condiciones de alto riesgo de vulneración de derechos humanos.

Al desplazamiento por la frontera entre los dos países ha seguido un desplazamiento interno por distintos estados del norte brasileño en búsqueda de la posibilidad de cobertura de necesi-

²² Específicamente, las reuniones de trabajo para la definición de un protocolo de consulta con el Pueblo Warao, realizadas en la *Fundação Cultural do Pará*, sede Centur.

²³ La FUNPAPA estima que, del grupo de indígenas Warao en Belém, el 50% lo componen niños y niñas de 0 a 12 años.

²⁴ GARCÍA Castro, Álvaro. 2000. Mendicidad indígena: los Warao urbanos, *Boletín antropológico*. Mérida: Centro de Investigaciones Etnológicas - Museo Arqueológico - Universidad de los Andes, enero abril, No. 48, p.p. 79-90. ISSN: 1325-2610

dades básicas que han sido negadas en Venezuela, pero que también son negadas en las ciudades donde se han asentado. De lugares como Boa Vista y Pacaraima, en el estado de Roraima, se han tenido que desplazar hacia Manaus, capital del estado de Amazonas, y hacia Santarém, Belém, Altamira y Jacareacanga, ubicadas en el estado de Pará, a las que llegan por vía fluvial²⁵.

El dinero para pagar el transporte proviene de las colectas hechas en las calles por las mujeres y, en algunas ocasiones, las alcaldías han prometido financiar los costos de los pasajes para que se trasladen a otros municipios, en lugar de darles atención local²⁶. De esta manera, los Warao se han tenido que desplazar por los estados y ciudades de Brasil con escasos recursos económicos, sin una situación migratoria regular²⁷, sin acceso a servicios médicos, debilitados por la desnutrición y las extenuantes jornadas, además del desconocimiento del idioma portugués, sumando a los factores generadores de vulnerabilidad.

El pueblo Warao es hablante de idioma Warao, de uso exclusivo de este grupo étnico y que hace parte de una familia lingüística aislada, por lo que en Brasil no han podido establecer comunicación en su propio idioma. La mayor parte habla español, idioma que tampoco es de uso extensivo en Brasil, pero con el que los equipos de gobierno de las alcaldías intentan mediar una traducción. Algunas personas han empezado a adquirir conocimiento del portugués a través del uso cotidiano, sobre todo los hombres jóvenes que se han posicionado como interlocutores en las negociaciones con los no-indígenas. No obstante, dentro de las facilidades que el poder público debe brindar a esta población, es importante considerar las capacitaciones en manejo del idioma del país receptor y un enfoque que considere las diferencias sociolingüísticas, lo que hasta ahora no ha sido promovido por los niveles de gobierno encargados de dar atención a los Warao en Brasil.

A pesar de que desde hace más de tres años se ha intensificado la situación de desplazamiento, el gobierno brasileño no ha logrado diseñar ni ejecutar de manera efectiva protocolos de atención a refugiados indígenas que incluyan la diversidad étnica y cultural, y que respeten los

²⁵ FERNANDES, Leonardo. 2018. Nova Lei de Migração ignora drama de indígenas venezuelanos. En: JU-Jornal da Unicamp [en línea]. Disponible en: <https://www.unicamp.br/unicamp/ju/noticias/2018/01/31/nova-lei-de-migracao-ignora-drama-de-indigenas-venezuelanos> [Consulta: 9 de noviembre de 2018]

²⁶ Es el caso de la alcaldía municipal de Belém. Según denuncias de algunos Warao realizadas ante la prensa, el gobierno prometió financiar el retorno de un grupo de ocho personas para Manaus, pero, ante el incumplimiento en la asistencia, los indígenas debieron recaudar el dinero para el viaje en barco y la alimentación. *Vid.* BARBOSA, Catarina. 2018. Migrante cidadão: a sobrevivência dos Warao em Belém e Santarém. En: *Amazonia Real* [en línea] Disponible en: <http://amazoniareal.com.br/migrante-cidadao-sobrevivencia-dos-Warao-em-belem-e-santarem/> [Consulta: 15 de noviembre de 2018]

²⁷ En diciembre de 2017, un grupo de indígenas Warao fue detenido por la Policía Federal con aviso de deportación colectiva en la ciudad de Boa Vista, Roraima, tras haber excedido los 180 días otorgados por la visa de turista y no haber regularizado otro tipo de documento que les permitiera estar en el país. *Op. Cit.* FERNANDES, Leonardo. 2018.

usos y costumbres del Pueblo Warao. Esta problemática se hace evidente en la separación de familias extensas que son acomodadas en abrigos separados, y en las discrepancias en torno a las facilidades de alimentación abastecidas, que no contemplan los hábitos alimenticios tradicionales del pueblo, lo que en ocasiones ha llevado a que los Warao rechacen los alimentos ofrecidos porque no corresponden, en su marco cultural de interpretación, con lo que es considerado alimento, lo que es sano y lo que se puede comer.

Según relatan algunas mujeres Warao, en su territorio acostumbran alimentarse de peces, pero en ninguna de las ciudades brasileñas ha sido suministrado y se les ha impuesto que consuman carne de pollo como principal proteína, en preparaciones que los Warao no acostumbran consumir. Así, la obligación de adaptarse a la dieta local ha sido un factor más que dificulta la lucha contra la desnutrición, sobre todo la infantil, y también ha ocasionado problemas médicos.

La necesidad de una atención diferenciada de los Refugiados Warao

Hasta el momento, en la ciudad de Belém, los protocolos de asistencia social que rigen el trabajo de la FUNPAPA, entidad vinculada a la alcaldía que atiende a los Warao que llegan al casco urbano, siguen las recomendaciones del Ministerio de Desarrollo Social de adecuarse a la Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)²⁸, un documento jurídico que no hace mención a la asistencia de población indígena o étnicamente diferenciada²⁹.

El hecho de que la ejecución de la asistencia a los refugiados indígenas no esté tomando en cuenta las diferencias étnico-culturales de los Warao en cuanto personas pertenecientes a un Pueblo Indígena, ha dado lugar a prácticas de revictimización de los desplazados, sobre todo cuando han sido sometidos a criminalización por parte del sistema penal y judicial brasileño, que no comprende las distancias entre las categorías propias de los Warao y las del Estado. Ejemplo de esto son dos casos en los que se han hecho evidentes estas distancias culturales, que resultan en detrimento de los derechos de los indígenas. El primero está relacionado con lo que se entiende por trabajo y, el segundo, con la noción de infancia.

La noción de trabajo que tienen los Warao concibe las colectas de donaciones voluntarias de dinero hechas en las calles de las ciudades como un trabajo y fuente de renta. Esta práctica no es una novedad ni una eventualidad relacionada con el desplazamiento hacia Brasil, sino que ya

²⁸ Lei 8.742 de dezembro de 1993, de la Presidencia de la República Federal de Brasil. Dispone sobre la organización de la asistencia social y de otras providencias.

²⁹ Según información suministrada por el antropólogo Carlyle Martins, vinculado como funcionario de la FUNPAPA y encargado de la atención a los indígenas desplazados del Pueblo Warao que han llegado a la ciudad de Belém. Corroborada en revisión del documento de Lei 8.742 de dezembro de 1993.

se realizaba en las ciudades de Venezuela, principalmente en Caracas, como estrategia para captar ingresos complementarios a sus actividades económicas³⁰.

La colecta de donaciones hecha principalmente por mujeres Warao es asumida como mendicidad por la sociedad civil y no es reconocida como un trabajo formal por el Estado³¹, por lo que se genera la estigmatización de quienes ejercen esta práctica, limitando la comprensión de los aspectos sociológicos ligados a ella, como la organización social del grupo en las ciudades de llegada, la forma de división social del trabajo y del tiempo asignado a las tareas, así como las formas de inversión de los ingresos captados. Todos estos datos podrían instrumentalizarse para el desarrollo de políticas públicas para la generación de ingresos de los desplazados Warao. Por otro lado, es preciso considerar que cuando las familias han perdido sus medios de subsistencia, la presión ejercida sobre las mujeres y niños para proveer a la familia aumenta.

Alrededor de las colectas realizadas en las calles se desencadenan una serie de situaciones de riesgo. Por ejemplo, el riesgo a que las mujeres y niños sean capturados por redes de trata de personas, de que los menores sean sustraídos de sus familias, o de que sufran accidentes de tránsito. Además, las largas jornadas de trabajo son realizadas a la intemperie, dejando los cuerpos vulnerables por la exposición continua al sol. A pesar de que las condiciones en que se realizan las colectas no son óptimas para el bienestar de las mujeres y niños Warao, continúa siendo la única opción de captar recursos para alimentación y para pagar los costos de los abrigos que no son financiados por el gobierno³².

En las ciudades del norte brasileño donde han llegado los Warao, el gobierno ha facilitado abrigos para que se instalen y no tengan que dormir en las calles. No obstante, la medida ha resultado insuficiente, pues ninguna ciudad ha logrado cubrir por completo el número creciente de desplazados que requieren techo y refugio. Por este motivo, los lugares destinados a albergar a los Warao terminan en condiciones de hacinamiento y muchas personas se ven obligadas a volver a las calles. Otras personas rentan habitaciones en hoteles de bajo costo localizados en zonas de pobreza, prostitución y tráfico de drogas, donde les cobran un precio diario por el hospede-

³⁰ *Op. Cit.* GARCÍA Castro, Álvaro. 2000.

³¹ Según estándares del *Ministerio do Trabalho e Emprego*, siguiendo las disposiciones del decreto de la *Lei No. 926 de outubro de 1969*, que reglamenta y exige documento de trabajo y seguro social (*carteira de trabalho e previdência social*). El ejercicio de cualquier empleo formal y actividad profesional remunerada pasa por estar en posesión de este documento, así, las actividades remuneradas realizadas sin documento de trabajo son consideradas informales.

³² En el año 2017, el Alto Comisionado Asistente para Operaciones de ACNUR, George William Okoth-Obbo, en reunión con el Ministerio Público Federal de Brasil, notó que los municipios y estados encargados de la situación de desplazamiento de indígenas Warao no habían definido claramente la responsabilidad de gerenciamiento de los abrigos, lo que deja a los indígenas en situación de vulnerabilidad. *Vid.* PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA, 2017. PGR e Alto Comissário da ONU para Refugiados discutem situação dos índios Warao. En: *MPF* [en línea]. Disponible en: <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/pgr-e-alto-comissariado-da-onu-para-refugiados-discutem-situacao-dos-indios-Warao> [Consulta: noviembre 14 de 2018]

daje y no se les ofrecen facilidades de alimentación. Bajo estas circunstancias, resulta evidente que el Estado no ha logrado brindar soluciones a los causantes de mendicidad, y que por ese motivo la práctica continúa siendo ejercida, cada vez en aumento, mientras que por otro lado los esfuerzos se invierten en perseguir la práctica en sí misma y regular por la fuerza a quienes la ejercen.

Por ejemplo, el Estatuto da criança e do adolescente³³, un documento jurídico que regula la situación de niños, niñas y adolescentes en Brasil, rechaza el trabajo infantil y penaliza la presencia de niños y niñas en las calles. Por lo tanto, ha habido casos en que las autoridades públicas han retenido a niños y los han apartado de sus madres por encontrarse junto a ellas en las calles realizando colectas³⁴. La solución que la FUNPAPA ha ofrecido frente a este problema es que los adultos sí pueden salir a las calles a pedir dinero, pero no pueden llevar a sus hijos³⁵. Esta recomendación, lejos de ser una solución favorable para las Warao, genera nuevos problemas, pues muchas de las mujeres Warao tienen hijos en edad de lactancia de los que no se pueden separar por largos periodos, o no cuentan con otras personas a quienes puedan encargar la tarea de cuidados mientras ellas realizan las colectas.

Esto constituye otra discrepancia entre las nociones culturales del Estado brasileño y aquellas propias de los Warao, pues, en su cultura, los niños y niñas no son vistos como tutelados, sino como sujetos funcionales a la vida de las familias, a quienes desde temprana edad se les encargan actividades de subsistencia y cuidado, sin que tal hecho sea censurado ni criminalizado por el cuerpo de la sociedad a la que pertenecen. Por lo tanto, las actividades que para el Estado brasileño son consideradas como explotación infantil, para la sociedad Warao pueden ser comprendidas como actividades de socialización necesarias para la adquisición de habilidades y conocimientos.

La penalización y la prevención de daños por parte del Estado suele darse bajo la forma de aislamientos sociales que separan a las familias y que significan el encierro de las personas y la restricción de sus libertades individuales, lo que es experimentado como una crisis por los Warao, quienes establecen redes de soporte entre ellos a falta de asistencia estatal. Este ha sido el protocolo seguido en casos de violencia intrafamiliar, en los que la alcaldía aísla a las mujeres en albergos donde están “a salvo” de sus conyuges, pero donde también se les impone el encie-

³³ La *Lei No. 8.069 de julho de 1990*, de la Presidencia de la República Federal de Brasil, establece el Estatuto de niños y adolescentes. Los artículos 5 y 87 de dicha ley, por ejemplo, establecen que ningún niño o adolescente será objeto de explotación y dispone servicios de prevención de la explotación infantil.

³⁴ Información denunciada por mujeres Warao en reuniones de interlocución con la alcaldía de Belém y corroboradas por funcionarios de la FUNPAPA.

³⁵ Como queda registrado en las notas de prensa sobre las disposiciones acordadas entre el *Conselho tutelar* y la FUNPAPA, al respecto de separar de la madre cualquier niño o niña que se encuentre ejerciendo mendicidad en compañía de ella. *Op. Cit.* BARBOSA, Catarina. 2018.

rro y la convivencia con mujeres que no son parte de su comunidad étnica³⁶. La ausencia de cada persona privada de la libertad es asumida como una gran pérdida, sobre todo porque se trata de personas activas que podrían captar recursos para alimentación y vivienda, o que podrían estar realizando labores de subsistencia, y a quienes sus parientes en Venezuela o en otras ciudades de Brasil están esperando. Es necesario que el poder público encuentre maneras de integrar la justicia propia de los Warao, o de hacer recomendaciones de justicia que no impliquen la destrucción del tejido social y familiar, ni la separación de los niños de sus familias.

La solución a las múltiples problemáticas halladas alrededor del desplazamiento masivo de indígenas del Pueblo Warao hacia las principales ciudades del norte brasileño se encuentra en que se destinen dinero y esfuerzos públicos al atendimento humanitario de estas personas, y a la creación de prácticas y entornos de resiliencia que les permitan adaptarse de manera segura a las ciudades durante su tiempo de permanencia en ellas.

Según los mayores Warao³⁷, el territorio amazónico compartido entre la Orinoquia venezolana —de donde provienen— y el norte brasileño, ha sido un territorio de tránsito ancestral por el que el Pueblo Warao se movía libremente antes de la imposición de las fronteras de los Estados nación. Es por ello que el desplazamiento hacia Brasil está acompañado de significados y sentidos que trascienden la búsqueda de refugio y la huida de las condiciones desfavorables del país de origen, los cuales deben ser contemplados por el país receptor dentro de las particularidades étnico-culturales, y que pueden ser utilizados para promover metodologías adecuadas para la acogida de personas desplazadas pertenecientes a este Pueblo.

³⁶ Información obtenida a partir de observaciones hechas en un abrigo para mujeres de la ciudad de Belém, Pará, administrado por la alcaldía.

³⁷ Conversaciones sostenidas durante el mes de octubre con adultos mayores que ejercen autoridad tradicional entre los Warao, en espacios de interlocución promovidos por la alcaldía.

El pueblo Mapuche en el Derecho Penal Chileno

ÁNGELA ORIANA MORALES CARIMÁN

Experta en Pueblos Indígenas, Derechos Humanos y Cooperación Internacional. Universidad Carlos III de Madrid. Magíster en Gerencia Social. Universidad de la Frontera. Chile

Resumen

El actual sistema de justicia chileno desde el punto de vista penal, ha intentado homogeneizar otras maneras de ejercer la justicia o derecho propio de los pueblos originarios, rectificando una y otra vez en sus fallos que la ley es igual para todos los ciudadanos. Independientemente de todos los tratados internacionales suscritos por Chile no ha habido un cambio muy significativo en esta materia, pero lentamente comienza a aparecer lo que los estudiosos llaman pluralismo jurídico, en donde sí se incorporan aspectos del derecho propio o lo que un mapuche llamaría el *az mapu*.

Palabras clave: Pueblo Mapuche, Derecho Penal, Pluralismo Jurídico, Defensoría Penal Pública.

Abstract

The current Chilean justice system from the criminal point of view has tried to homogenize other ways to exercise the justice or the Own Law of indigenous peoples, rectifying again and again in their judgments that the law is equal for all citizens. Independently of all the international treaties signed by Chile there has not been a very significant change in this matter, but it slowly begins to appear what scholars call legal pluralism, where they incorporate aspects of their Own Law or what a Mapuche would call the *az mapu*.

Key words: Mapuche People, Criminal Law, Legal Pluralism, Public Criminal Defense.

La relación entre Pueblo Mapuche y el Estado chileno históricamente ha sido compleja, intentando siempre el Estado implementar un modelo de subyugación en los diversos ámbitos a los pueblos originarios. Respecto a la justicia, bien sabemos que ni siquiera existe un reconocimiento constitucional y cuando se han creado leyes o ratificado los tratados internacionales siempre ha existido alguna limitante en el cumplimiento cabal de ellas.

Los comuneros mapuche a la hora de enfrentar los procesos judiciales en el ámbito penal, se han encontrado con diversos escenarios, sobre todo en la incorporación del derecho propio como fundamento en su defensa, que muchas veces los intervinientes desconocen y no comprenden la cosmovisión indígena; y aunque estos elementos de defensa sean muy bien argumentados, los jueces pocas veces se han atrevido a fallar en torno a estos antecedentes, además, si las sanciones las imparte la comunidad se da por hecho, que en un tribunal esto no es validado.

La Justicia chilena en el ámbito penal

La justicia chilena mantenía un modelo de Procedimiento Penal desde el siglo XIX el cual era, como menciona Valdivieso¹, inquisitivo, escrito y secreto, en donde el juez del crimen tenía toda la responsabilidad del proceso y no había tiempo limitado para la investigación, era un sistema engorroso y poco transparente, que desde el año 2000 gradualmente pasa a otro de tipo acusatorio, oral y público.

Si este primer sistema de justicia chileno era engorroso, lentificando los procesos, sin la transparencia necesaria, en la actualidad con las casi dos décadas de la actual puesta en marcha de la Reforma Procesal Penal que, a través de un conjunto de instituciones, normas, procedimientos y condiciones complementarias intenta cambiar la forma de impartir la justicia en nuestro país, sigue siendo un problema a la hora de tratar problemáticas con los pueblos originarios.

Sin embargo, no sólo en Chile, también en América Latina existen estas problemáticas sensibles en relación a las fricciones del Estado y la resolución de conflictos o justicia indígena de los pueblos originarios. En el área penal se ha hecho aún más relevante después de la Ratificación del Convenio N° 169, que reconoce el derecho propio y las costumbres de los pueblos indígena. A pesar de esto Chile no cuenta con el reconocimiento de los pueblos originarios en su Constitución, aún perdura esa mirada colonialista de que todos somos iguales ante la ley².

¹ VALDIVIESO, Patricio. 2002 *Reforma Procesal Penal en Chile y otras iniciativas relacionadas: aporte a discusión sobre fortalecimiento del poder judicial en México, transparentar su actuación y adecuarlo a los estándares internacionales de protección de los derechos humanos*. vol. 27, p. 7. Disponible en: http://www.archivochile.com/Chile_actual/23_miscela/chact_misceact0005.pdf [consulta: 03.11. 2018]

² Constitución Política de la República de Chile del año 1980, Capítulo III De los Derechos y Deberes Constitucionales, en su Artículo 19 N° 2.

Por tanto, el nudo crítico que ha provocado las regulaciones internas, sobre todo las que se relacionan con el mercado globalizado y la transnacionalización que poco a poco han tenido que adecuarse al derecho propio indígena, como lo aludido por Villegas³. Los pueblos indígenas han puesto mucha resistencia al extractivismo, la sobreexplotación de los recursos naturales, provocando una respuesta penal violenta del Estado. Esta represión se ve reflejada por el aumento de efectivos policiales, incluso existe una dotación especial de policías denominada *Comando Jungla* por la formación en la jungla colombiana, en las zonas con mayor población mapuche, identificándolas como zonas de conflictos, además de procesos de investigaciones largos y en su mayoría delitos que implican prisiones preventivas o encarcelamiento.

Positivismos criminológico y estereotipos hacia el Pueblo Mapuche

Para comprender mejor el estado de la justicia en Chile respecto a los pueblos originarios es necesario hacer mención a lo que ha acontecido históricamente, desde la visión del positivismo criminológico a principios del siglo XX, en donde se ha considerado a los indígenas con los prejuicios que han ido evolucionando en el tiempo, pero en esta época era común⁴ “sostener la inferioridad intelectual y moral del indígena respecto al “hombre adelantado”.

Por lo tanto, esta visión sesgada y etnocentrista de principios del siglo XX, que menciona aspectos de la costumbre de los antepasados como parte de la barbarie y por cuanto atribuirles responsabilidad penal, “aludiendo así a una inferioridad del indígena que no sólo era social y jurídica sino también racial”⁵.

Estos estereotipos han ido evolucionando y en la actualidad encontramos concepciones relacionadas con ciertos grupos mayoritarios y contrarios a las acciones reivindicativas de algunas organizaciones del pueblo mapuche, siendo principalmente dos.

Un estereotipo adjudicaría atributos como subversivos, extremistas, prepotentes, que no miden riesgos, violentos, peleadores, destructivos, traicioneros, enceguecidos (Amolef, 2004; Merino et al., 2004; Merino & Quilaqueo, 2003; Quilaqueo & Merino, 2003). Esta imagen negativa formaría parte del discurso de justificación de ciertos sectores de la sociedad mayoritaria que se muestran contrarios a las acciones reivindicativas de algunas organizaciones mapuches, atribu-

³ VILLEGAS DÍAZ, Myrna. 2014. Sistemas sancionatorios indígenas y Derecho penal: ¿Subsiste el Az Mapu? *Política criminal Revista Scielo* [en línea], vol. 9, no 17, p. 213-247.p.214. [consulta: 28.10.2018] versión On-line ISSN 0718-3399. *Az mapu*, es el sistema normativo, jurídico y moral que regula toda forma de relación entre seres humanos, naturaleza y el mundo espiritual en el mundo mapuche.

⁴ GUEVARA Tomas, citado en VILLEGAS DÍAZ, Myrna. Sistemas sancionatorios indígenas y Derecho penal: ¿Subsiste el Az Mapu? *Política criminal, Revista Scielo* [en línea], 2014, vol. 9, no 17, p. 213-247.p.215, [consulta: 28.10.2018] versión On-line ISSN 0718-3399

⁵ Op.cit. VILLEGAS DÍAZ, Myrna, 2014, pp. 215.

yendo a los propios indígenas la responsabilidad por la pobreza y falta de inversión en la región (Merino et al., 2004). Este estereotipo podría ser rotulado como terroristas. (Sáiz, J. L., Rapimán, M. E., & Mladinic, A., 2008: 30p)

Por otro lado existe una mirada que desde diversos estudios hace alusión a la discriminación positiva que desde el Estado existan estas políticas de entrega de subsidios de tierras, y recursos económicos, pero según lo planteado por Sáiz, J. L., Rapimán, M. E., & Mladinic, A., (2008) para los sectores no indígenas señalan como medidas injustas que carecen de un sentido legal, que los mapuche no son capaces de utilizar adecuadamente los recursos y no se le pide rendir cuenta respecto a la utilización de estos, en comparación a las personas que no pertenecen a pueblos indígenas, surgiendo así este estereotipo de injustamente privilegiado.

Lo que algunos llaman injustamente privilegiado, no es más que una manera que tiene el Estado chileno de remediar la deuda histórica que tiene con el pueblo mapuche, con respecto al despojo de sus territorios, el empobrecimiento, la marginación social y el olvido de que Chile se conformó y está inmerso en territorios indígenas.

El sistema de justicia chileno y su relación con el Pueblo Mapuche

Ahora bien, respecto a cómo opera el actual sistema de justicia chileno, que se divide en cinco intervinientes, Fiscalía o Ministerio Público que representa el ente persecutor también, aboga por el apoyo y protección a las víctimas y testigos, la Defensoría Penal Pública⁶ quien se encarga de prestar servicios de defensa penal a personas imputadas de crimen o simple delito y carezcan de recursos o un abogado de confianza para que los represente, Además, los querellantes es otro de los intervinientes y por último el Juez de Garantía se encarga, durante la etapa de investigación, de la protección de los derechos constitucionales del imputado, de la víctima y de los testigos., Asimismo, falla en casos que no requieren llegar a un Tribunal Oral en lo Penal⁷. Este es un órgano colegiado, compuesto por 3 jueces, cuya función primordial es juzgar y dictar la sentencia definitiva, condenando o absolviendo al imputado en un juicio oral y público. Además, existen los tribunales superiores como la Corte de Apelaciones y la Corte Suprema siendo estas últimas instancias a las que se puede recurrir en una causa de tipo penal.

Este actual sistema de justicia en el área penal considera un plazo determinado para la investigación, cualquier persona puede presenciar las audiencias transformándose en sistema más transparente que el antiguo sistema de justicia. Sin embargo, el lenguaje sigue siendo una limitante con el común de las personas, ya que es un lenguaje jurídico muy técnico y lejano a lo

⁶ Defensoría Penal Pública. Espacio de atención/preguntas frecuentes. *Servicio de Defensa*. Disponible en: http://www.dpp.cl/pag/89/246/preguntas_frecuentes [consulta. 29.10.2018]

⁷ Op cit.

que el común de las personas domina. Si hablamos del pueblo mapuche se puede decir que los que aún viven en zonas rurales en su mayoría son personas con mucha vulnerabilidad social, con baja escolaridad y poco acceso a la información, que en la práctica no sé cómo se pretende remediar para que cuando tenga que enfrentar a un tribunal, comprenda este lenguaje.

Este centralismo o monismo jurídico que bien lo describe, la Defensoría Penal Pública citando a Castro y Vergara⁸, que menciona que este sistema jurídico lo administra exclusivamente el Estado, y que esta idea radica en que todo lo producido fuera de éste no es considerado como parte del derecho, a no ser que lo apruebe o considere. Esta idea clásica descansa en que si no es el Estado quien da origen al derecho no sería un sistema uniforme, el hecho que exista sólo un ente productor del derecho implica esta concepción que será igual para todos.

Lo anterior no sólo ha primado en Chile, sino en todo el mundo, reservando esta idea de que la producción de leyes se encuentra acaparada por los que ostentan el poder estatal. Cabe decir, que según la Constitución chilena de 1980 en su Artículo 3° menciona que es un Estado único⁹. Chile es un claro ejemplo, en donde el Poder Legislativo y Ejecutivo son los que se encargan de generar derecho y su control principalmente lo desarrolla el Poder Judicial, es decir, el Estado es quien se reserva su creación y aplicación del derecho.

Por largos periodos de nuestra historia, los Estados han evitado que las comunidades se empoderen o sean los protagonistas en la creación y tengan un control sobre el derecho, aunque cabe señalar, que también como lo señala la Defensoría Penal Pública¹⁰, se entregan ciertas concesiones a grupos intermedios, pero siempre supeditados al poder superior de la Constitución y las leyes.

Por tanto, en este sistema de justicia sigue primando el derecho positivo comprobándose en cada una de las resoluciones de los jueces en causas con imputados de origen mapuche, cuando aun presentándoles otras perspectivas o el juzgamiento interno en la comunidad no se valida esto último, porque consideran que la ley es una sola y rige para todos de igual manera, frente a lo que podría considerar el pluralismo jurídico que permite un planteamiento distinto incorporando la mirada de los mapuche.

En este sentido, en respuesta a esta perspectiva tradicional es que aparece como se menciona en el párrafo anterior lo que llamamos pluralismo jurídico, que se entiende¹¹, “que junto al

⁸ CASTRO LUCIC, Milka y VERGARA MONTOYA, Juan, citado en Defensoría Penal Pública. (2016) *Aspectos culturales de la defensa de imputados indígenas*. Producción y edición: Centro de documentación Defensoría Penal Pública. ISBN N° 978-956-8349-49-3 (Volumen 10)

⁹ Constitución Política de la República de Chile del año 1980. Artículo N° 3

¹⁰ Defensoría Penal Pública. (2016). *Aspectos culturales de la defensa de imputados indígenas*. Producción y edición: Centro de documentación Defensoría Penal Pública. ISBN N° 978-956-8349-49-3 (Volumen 10)

¹¹ FARIÑAS DULCE, María José; ARNAUD, Jean, citado en Defensoría Penal Pública. (2016). *Aspectos culturales de*

derecho estatal, existen otros derechos y otros sistemas jurídicos, los cuales coexisten con aquél, unas veces armónicamente y otras en conflicto, pero que, en cualquier caso, viven en independencia del derecho estatal¹².

En simples palabras, el pluralismo jurídico es la negación de que el Estado sea la única fuente de poder político y producción de derecho, este enfoque bastante descentralizador y que discute la superioridad de la cultura mayoritaria. Por lo que, el Pluralismo jurídico permite la coexistencia de diversos sistemas jurídicos en un mismo espacio geopolítico¹³.

Ahora bien, el cómo se lleva a cabo el pluralismo jurídico en Chile tiene principalmente dos formas interna o externa, continuando con la idea de lo planteado por la Defensoría Penal Pública¹⁴, menciona que esta dimensión externa tiene que ver con que un Estado externo no puede generar derechos en otros, pero si, con los acuerdos que convergen entre sí, que a veces representan las voluntades de los Estados y de igual forma existen comisiones que no representan a ningún Estado en particular, pero responden a los intereses superiores o internacionales, en este sentido nos referimos a los tratados internacionales como el convenio N° 169, la Declaración de los Pueblos Indígenas de la ONU.

Tanto el Convenio N° 169 de la OIT y la Declaración de los Pueblos Indígenas de la ONU, hacen referencia al derecho consuetudinario, finalmente estos tratados se encuentran supeditado a las normas internas del país, es decir, la producción externa del derecho es considerada, pero con limitaciones. En el caso de Chile ésta debe ser aprobada internamente por el Congreso, a través la aplicación de la normativa del artículo 54° de la Constitución Política chilena¹⁵, que finalmente al incorporar los tratados o declaración en su forma íntegra, lo que implica una adopción de normas producidas externamente pero incorporadas al sistema interno. Aunque hay que señalar que los artículos 9° y 10° del Convenio N° 169 de la OIT¹⁶ en su momento fueron cuestionados por considerarse inconstitucional, son las problemáticas a que nos enfrentamos cuando se quieren aprobar legislaciones en favor de los pueblos indígenas.

la defensa de imputados indígenas. Producción y edición: Centro de documentación Defensoría Penal Pública. ISBN N° 978-956-8349-49-3 (Volumen 10)

¹² Defensoría Penal Pública; 2016: 27p.

¹³ FAJARDO, Raquel Yrigoyen. *Hitos del reconocimiento del pluralismo jurídico y el derecho indígena en las políticas indigenistas y el constitucionalismo andino. Pueblos indígenas y derechos humanos.* Bilbao: Universidad de Deusto, 2006, p. 537-567.

¹⁴ Defensoría Penal Pública. (2016). *Aspectos culturales de la defensa de imputados indígenas.* Producción y edición: Centro de documentación Defensoría Penal Pública. ISBN N° 978-956-8349-49-3 (Volumen 10)

¹⁵ Constitución Política de la República de Chile. 1980, *Capítulo V Congreso Nacional*, en su Artículo N° 52 Atribuciones de los Diputados.

¹⁶ MELIN PEHUEN, Miguel, COLIQUEO COLLIPAL, Patricio. (2016) *AZMAPU. Una aproximación al Sistema Normativo Mapuche desde el Rakizuam y el Derecho Propio.* Edición Instituto Nacional de Derechos Humanos y Comunidades Mapuche.

Sin embargo, otro aspecto relevante de esta dimensión externa del pluralismo son los tribunales internacionales, donde las causas son puestas en conocimiento y decisión de otros organismos distintos a los estatales internos, estas normas internacionales se hacen exigibles por otros estados y estos son protegidos por altas cortes internacionales, con el fin de evitar los abusos de poder del Estado, que pudiera excederse en sus atribuciones siendo necesario que alguien equilibre ese poder.

Es así que en materia indígena existe la primera condena de la Corte Interamericana de Derechos Humanos al Estado de Chile en el año 2014, siendo el caso *Norin Catriman y otros*¹⁷; este fallo ordenó a Chile realizar una adecuación al derecho interno respecto a la aplicación de la Ley Antiterrorista, que antes de este fallo se utilizaba sin discriminación hacia integrantes del pueblo mapuche, así seguramente encontremos a futuro con otros fallos en contra del Estado, debido a la existencia de otras causas de comuneros mapuche que se hallan a la espera del pronunciamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Desde pluralismo jurídico interno tenemos la Ley creada 1993 por el Estado chileno y los Pueblos indígenas de todo el país como lo es la Ley Indígena N° 19.253, esta ley fue acordada antes de la llegada de la democracia con el entonces candidato y luego primer presidente de Chile elegido democráticamente luego del extenso periodo de dictadura, se plantearon los lineamientos en materias indígenas que se materializó en el acuerdo de Nueva Imperial en 1989¹⁸.

Esta reunión contó con la asistencia de Pueblos Indígenas de todo el país, en donde trazaron el futuro proyecto, sin embargo algunos aspectos en su aprobación no se incorporaron, como el reconocimiento constitucional, la formación de los jueces en materia indígena, pero si consideraron algunos aspectos del derecho consuetudinario de los pueblos indígenas en materias de justicia de una manera muy superficial, en la práctica en su artículo 54° de la Ley Indígena 19.253¹⁹ en su párrafo 1° sobre la costumbre indígena y su aplicación en materia de justicia, señala que en cuanto al uso de la costumbre, cuando se trate de problemas entre indígenas, la acreditación de la costumbre a través de pericias y el uso de la lengua en las audiencias, incorporando la figura del interprete, pero se expresa claramente que esto procede siempre y cuando no sea incompatible con la Constitución Política de la República, y que en el sistema penal los elementos socioculturales nos servirán como atenuantes o eximentes de responsabilidad.

¹⁷ Fallo de CIDH *Norin Catriman y Otros* (2014), disponible en: www.indh.cl [consulta: 10.11.2018]

¹⁸ GAZMURI MUJICA Jaime, (2013) “*La Política Mapuche de los Gobiernos Democráticos. La Demanda de Tierras y los Nuevos Desafíos*”, Documento preparado a solicitud del Programa de Política Indígena de la Fundación Felipe Herrera. Disponible en: <https://asuntosindigenas.gobiernosantiago.cl/wp-content/uploads/2017/05/La-Politica-Mapuche-de-los-Gobiernos-Democráticos-la-Demanda-de-Tierras-y-los-Nuevos-Desafíos.pdf> [consulta: 28.10.2018]

¹⁹ Ley Indígena N° 19.253 promulgada en el año 1993. Artículo 54° De la Costumbre Indígena y su Aplicación en Materia de Justicia, Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30620&r=2> [consulta: 07.11.2018]

Cabe señalar que en Chile no existe formalmente un reconocimiento a la jurisdicción indígena en relación a la justicia, pero ha habido avances destacando el *derecho al acceso a la justicia* que consiste en la protección en caso de violación de sus derechos y poder realizar acciones legales, además de garantizarles que los miembros de dichos pueblos puedan comprender y hacerse comprender en el proceso. En este primer punto es bastante complejo seguir acciones legales cuando sus principales vulneradores de derecho es la policía, generalmente los comuneros realizan las denuncias correspondientes pero, estas quedan estancadas en las investigaciones. El derecho a sanciones especiales, este segundo punto tiene que ver que existen sanciones que pueden ser cumplidas en su comunidad como las penas sustitutivas, trabajo comunitario y acuerdos reparatorios; y por último la consideración del respeto al derecho propio, a través de las explicaciones de la costumbre pericias de tipo antropológica.

En este sentido la Defensoría Penal Pública mediante la defensa especializada cuenta con un área de defensa indígena que se focaliza en algunas regiones del país para tratar de concientizar las otras partes del sistema de justicia, sin embargo no basta con incorporar un facilitador intercultural hablante de la lengua que permite muchas veces ir de intérprete, ser el nexo entre imputado, comunidad y defensoría ya que, muchos de los imputados mapuche no alcanzan a recibir esta atención por ser pocos profesionales para muchos imputados.

Una de las formas que se trabaja cuando es un imputado mapuche, es a través de peritajes antropológicos y arqueológicos para probar la costumbre, los usos del territorio, entre otras cosas. Esto cobra especial relevancia para dar a conocer a quien se está defendiendo y cuáles son sus motivaciones para actuar de la manera que se actúa.

Los antecedentes socioculturales pueden ser tan relevantes que ciertos delitos no sean considerados como tal dentro de la cultura y todo eso si posee un sustento cultural y legal que permita una mejor resolución de las causas a vista de los intervinientes como un imputado, en este sistema judicial que a veces se torna tan engorroso y complejo para el común de las personas y más indescifrable aún para las personas mapuche.

En este sentido se contraponen “dos conceptos de igualdad: el de la igualdad jurídica individual, y el de la igualdad cultural y colectiva”²⁰.

En la justicia chilena se valoran mucho los delitos que afectan a la propiedad privada, buscando siempre los tipos de sanciones más altos en los casos de robos o delitos contra la propiedad y el carácter individual que se le da a la persona imputada por el delito. En cambio en la sociedad mapuche no existía mayormente el delito a la propiedad porque el concepto de propiedad

²⁰ FOERSTER, Rolf; DEL SOLAR VERGARA, Jorge Iván. (2000). Etnia y nación en la lucha por el reconocimiento. Los mapuches en la sociedad chilena. *Estudios Atacameños. Arqueología y antropología surandinas*, Revista Universidad Católica del Norte. Editorial: Jorge Iván Vergara del Solar, Hans Herbert Gundermann Kröll, N° de la revista 19, p. 11-42. [consulta: 08.07.2018] DOI: <https://doi.org/10.22199/S07181043.2000.0019.00002>

privada no existía, porque los bienes eran compartidos por todos los miembros de la familia o la comunidad. En los casos de imputaciones de delitos por el mal llamado “conflicto mapuche” los imputados mapuches nunca acuden solos porque saben que el hecho de estar imputados tiene que ver con acciones colectivas, por tanto no tiene un carácter individual. Por lo que queda demostrado “que todo sistema jurídico es expresión de una cultura particular y esto incluiría al sistema occidental y sus normas aparentemente universalistas”.

Sólo queda decir que el sistema jurídico impuesto a los mapuche, en donde no se valora sus conocimientos socioculturales y sus formas propias de ejercer justicia, genera el riesgo de caer en prejuicios, no garantiza el acceso en igualdad de condiciones respecto al que no es mapuche y no se reconoce como un otro diferente, sino que se quiere integrar a la fuerza, sin saber siquiera que acá también existe un sistema sancionador que tiene sentido en el territorio y se caracteriza por ser la comunidad un centro de protección, siguiendo a De Sousa Santos citado en Villegas²¹ “esta justicia ancestral que presupone el control de un territorio, autonomía y cosmovisión”.

Conclusiones

Si bien es cierto que el sistema de justicia chileno ya no es el que era desde el siglo XIX hasta los años 90, siendo secreto, escrito y poco transparente en sus investigaciones por estar a cargo de una sola persona, ha cambiado de paradigma en procesos abiertos, con un plazo determinado para la investigación y con distintos intervinientes, se continúa observando como una máxima expresión de discriminación considerando que el sistema de justicia debe operar igual para todos, es decir, imperando el derecho positivo sobre el pluralismo jurídico.

La formación de todos los intervinientes es sesgada, imperando sólo una mirada, la occidental, sobre pueblos originarios, aunque cuando se propuso la Ley Indígena, en uno de sus apartados consideraba la formación de jueces en estas materias, que entendiera un poco la diversidad cultural del país, con la presencia de pueblos indígenas. Hoy sólo tenemos personas con buena voluntad a quienes realmente les interesa, por motivación personal, conocer esta temática, porque radica una necesidad, sobre todo cuando ha cobrado especial relevancia en fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra el Estado de Chile como el caso Norín, Catrman y Otros.

Los tratados internacionales han incidido positivamente en la valoración del derecho consuetudinario en la forma de implementar justicia en el sistema ordinario o simplemente otorgar la po-

²¹ De Sousa Santos citado en Villegas DÍAZ, Myrna. Sistemas sancionatorios indígenas y Derecho penal: ¿Subsiste el Az Mapu?. *Política criminal, Revista Scielo* [en línea], 2014, vol. 9, no 17, p. 213-247.p.216, [consulta: 28.10.2018] versión On-line ISSN 0718-3399

sibilidad de llegar acuerdos conformes a su cultura involucrando, por ejemplo, a las autoridades tradicionales para un acuerdo reparatorio o para efectuar labores comunitarias en vez de recibir una condena privativa de libertad.

Finalmente, considerar los aspectos socioculturales de un imputado indígena implica que podrá comprender desde su visión cómo será defendido e incluso proponer salidas alternativas propias de su cultura, lo que será mucho más significativo al cumplir con la sanción. Para esto es necesario concurrir a la comunidad, conocer a la familia del imputado y comprender el contexto de los hechos.

La visa H2A y los trabajadores agrícolas indígenas en los Estados Unidos

EMILY WILLIAMS

Estudios en Español y Estudios del Caribe y América Latina Universidad de Charleston, EE.UU.

Máster en Derechos Fundamentales, Universidad Carlos III de Madrid

Resumen

Centrándose principalmente en la comunidad de pueblos indígenas dentro de la comunidad de trabajadores agrícolas que trabajan en el sureste, este artículo abordará las muchas formas en que la agroindustria provoca situaciones de vulnerabilidad para las personas que trabajan en el campo, y también examinará cómo este sistema es con frecuencia más difícil exponencialmente para aquellos que provienen de comunidades indígenas de México y América Central. No obstante, se están llevando a cabo trabajos para empoderar y apoyar a los trabajadores agrícolas que merecen una continua atención nacional e internacional.

Palabras clave: Pueblos indígenas, Trabajo agrícola, Trabajador agrícola, agronegocios, Sudeste de los Estados Unidos.

Abstract

Focusing mainly on the community of indigenous peoples within the farmworker community that work in the southeast, this article will touch on the many ways that agrobusiness creates systems of vulnerability for the people who labor in the fields, as well as examine how this system is often exponentially tougher for those who come from indigenous communities in Mexico and Central America. However, there is some work being done within the community to empower and support farmworkers that deserves continued national and international attention.

Key words: Indigenous Peoples, Farmwork, Farmworker, Agrobusiness, Southeastern United States.

Los trabajadores agrícolas de los Estados Unidos se enfrentan a una gran cantidad de retos y dificultades. Este hecho es particularmente cierto para los trabajadores nacidos en el extranjero, y más aún para aquellos procedentes de comunidades indígenas. Desde problemas con la vivienda, accesibilidad a traductores, penurias económicas para criar a sus hijos, acceso a la atención médica; una doble discriminación a la que tienen que hacer frente los pueblos indígenas de México y América Central, a menudo sin la solidaridad de la comunidad inmigrante en general ni la comprensión de la opinión pública de los estadounidenses.

Ni trabajar en la agricultura, ni ser de tradición indígena, deberían ser una excusa para el uso de estos sistemas de opresión. Vivir y trabajar en una sociedad multicultural con prácticas laborales justas es posible, incluso dentro de la comunidad agrícola, cuando predominan la solidaridad y la comprensión. Los trabajadores agrícolas indígenas de los Estados Unidos han abandonado su tierra natal en busca de una vida mejor.

¿Quiénes son trabajadores agrícolas?

Tipos de trabajos que realizan

A efectos de este artículo, y en general dentro de la comunidad de trabajadores del campo, se considera trabajo agrícola toda cosecha, siembra, tratamiento, envasado, riego o cualquier tipo de manipulación de un cultivo que pueda usarse con fines de consumo. Los trabajadores que ayudan a criar aves de corral, vacas, ciervos o cualquier otro animal para uso alimentario, y / o la matanza, y procesos relacionados con la misma también serán considerados trabajos agrícolas. Por último, la mayoría de las agencias y activistas que trabajan con trabajadores agrícolas determinan otros tipos de producción no alimentaria, tales como el cuidado y la recolección de árboles de Navidad, leña y algodón¹. Los trabajadores agrícolas son vitales para mantener el negocio multimillonario que supone la agroindustria en los Estados Unidos².

Sólo en Carolina del Norte, el estado es el número uno en la producción de batatas, el número dos en la producción de árboles de Navidad auténticos y el número tres en el cultivo de fre-

¹ Página web de la Red de Médicos Migrantes. Desde su sitio web: Migrant Clinicians Network es una organización sin ánimo de lucro 501 (c) 3 que crea soluciones prácticas en la confluencia de la pobreza, la Inmigración y la salud. Disponible en: <https://www.migrantclinician.org/issues/migrant-info/migrant.html> Acceso el 11/13/2018

Página web Educación para Migrantes del Departamento de Educación de Kentucky. El documento adjunto es una línea temporal con ejemplos de trabajos agrícolas calificados. Disponible en: <https://education.ky.gov/federal/progs/tic/Documents/KY%20Crop%20Time-line.pdf> Acceso el 13/11/2018

² Servicio de Investigación Económica, USDA (Departamento de Agricultura) y Estadísticas Agrícolas de Carolina del Norte. Disponible en:

https://www.nass.usda.gov/Statistics_by_State/North_Carolina/Publications/Annual_Statistical_Bulletin/AgStat/Section03.pdf Cuadro que muestra las ganancias anuales en granjas en los Estados Unidos en 2016. Acceso el 11/17/2018

sas. Este tipo de trabajo, junto con otros muchos cultivos, requiere una selección y recolección manual en lugar del uso de maquinaria, debido a lo delicado del producto. Las granjas no sobrevivirían sin la mano de obra oportuna y de confianza³. Desafortunadamente, esa confianza y la demanda por parte de los terratenientes pueden ir en detrimento de la autonomía y los derechos de los trabajadores.

Visa H2A y trabajadores migratorios y estacionales

El trabajo agrícola puede plantearse en dos categorías principales: trabajadores que vienen con visas H2A⁴ y aquellos que pueden tener varias formas de situación legal (nacidos en los Estados Unidos, residente legal permanente, otro tipo de permiso de trabajo, etc.) y se mudan de una ciudad a otra para “seguir” a un determinado grupo o jefe de cuadrilla a lo largo y ancho de los Estados Unidos, de manera migratoria o estacional, lo que significa que no se mudan de su hogar y comunidad permanentes, y en lugar de ello, trabajan en granjas locales durante la temporada alta, complementando sus ingresos con otro trabajo, o pueden incluso trabajar en una granja durante todo el año⁵. Los trabajadores agrícolas son mayoritarios nacidos en el extranjero.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Trabajadores Agrícolas (NAWS, por sus siglas en inglés) realizada entre 2007 y 2009, el 72% nació en el extranjero, el 68% de ellos nació en México, el 3% en los países de América Central y el 1% en otros lugares. Dentro de ese grupo demográfico, el 45% procedían de lugares de envío “tradicionales” en el oeste, el centro de México, como Guanajuato, Jalisco y Michoacán; y el resto desde estados de envío “no tradicionales” en el sur de México, como Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Puebla, Morelos y Veracruz⁶. La media de edad de un trabajador agrícola es de 36 años, con una educación que corresponde al octavo grado, que es la edad final para la escuela secundaria en los Estados Unidos, donde la escolarización es obligatoria hasta los 16 o 17 años, dependiendo del estado, y gratuita hasta la obtención de un diploma de escuela secundaria (el equivalente a doce años de escolaridad), o hasta que la persona cumple 22 años.

³ Sitio web de la Asociación de Productores de Carolina del Norte. Página principal que explica los cultivos principales y más datos sobre la asociación Disponible en: <https://www.ncgrowers.org> Acceso el 17/11/2018

⁴ División de Horas y Salarios, Panorama General del Empleo Agrario Temporal de Trabajadores Extranjeros, Pautas Generales y Hojas de Información: Disponible en: https://www.dol.gov/whd/ag/ag_h-2a.htm Consultado el 17/11/2018

⁵ Coalición de Trabajadores de Immokalee. Hoja de datos de trabajadores agrícolas de Estados Unidos. Disponible en: <http://www.ciw-online.org/fwfactsheet.pdf> Consultado el 16/11/2018

⁶ Centro Nacional para la Salud de los Trabajadores Agrícolas: Datos sobre los Trabajadores Agrícolas. Disponible en: http://www.ncfh.org/uploads/3/8/6/8/38685499/fs-facts_about_farmworkers.pdf Consultado el 17/11/2018

Perspectiva general de los trabajadores con Visa H2A

Los trabajadores que llegan con la visa H2A son contratados en el extranjero y llevados a los Estados Unidos para cubrir la escasez de mano de obra agrícola. El propietario de la granja registra los puestos de trabajo que necesita cubrir y promete salarios y condiciones laborales según lo estipulado en un contrato. El propietario de la granja también debe demostrar que está buscando activamente trabajadores en los Estados Unidos y está obligado por ley a darles preferencia en la contratación para esos puestos de trabajo. Cuando faltan treinta días para que den inicio las labores, el propietario de la granja recibe un certificado del Departamento de Trabajo indicando que importa tantos trabajadores como vacantes hay disponibles.

A menudo la situación real detrás del cliché, “hacen el trabajo que nadie más quiere hacer”, es que para los propietarios de granjas (o “productores”) es conveniente contratar trabajadores extranjeros, a pesar de los costes y papeleo adicionales, porque siempre hay una gran cantidad de trabajadores de países donde los empleos escasean, y los salarios se envían a casa en remesas para ayudar a las familias. Es poco probable que estos trabajadores se quejen por temor a que no se les renueve el contrato y porque saben la facilidad con la que pueden ser reemplazados por otros.

Además, su visa los vincula a un solo empleador (o un grupo de productores que pueden estar “compartiendo” a los trabajadores en su solicitud) dejando poco espacio para lograr un mejor ambiente de trabajo⁷. En los últimos años, los productores de Carolina del Sur han comenzado a usar el programa con tanta frecuencia que ahora se encuentran entre los diez primeros estados que lo utilizan, y seis de los diez estados entre los diez primeros están en lo que se considera el sureste de los Estados Unidos⁸. No hay estadísticas fiables disponibles acerca de cuántos de esos trabajadores se identifican como indígenas, pero en mis propias observaciones, en Carolina del Sur, generalmente vemos grandes campamentos de Veracruz, Chiapas y Oaxaca, pero especialmente de Oaxaca. Muchos de los campamentos son principalmente grupos de habla mixteca y zapoteca que tienen que hacer frente a sus dificultades adicionales dentro del grupo dominante.

⁷ GEFERT, Garry G. 2002. Programa de trabajadores visitantes con visa H2A: un legado de importación de mano de obra agrícola. En THOMPSON, Charles D. Jr. y WIGGINS, Melinda F. *El coste humano de los alimentos*. Primera edición. Impreso por la Universidad de Texas. 113-135. 0292781784

⁸ ALANI, Hannah, 2018. Están llegando más trabajadores legales mexicanos que nunca a Carolina del Sur, pero pocos los están protegiendo. En *The Post and Courier* Disponible en: https://www.postandcourier.com/news/more-legal-mexican-farm-workers-are-coming-to-sc-than/article_aa25bd20-ccbe-11e8-a53b-0bca74bc4bb0.html Acceso el 15/11/2018

Retos específicos a los que se enfrentan los trabajadores indígenas

Dentro de la comunidad de trabajadores agrícolas, los trabajadores indígenas sufren problemas y discriminación parecidos a los de sus compañeros de trabajo, pero a menudo con el añadido de ser discriminados por pertenecer a una comunidad indígena. Dado que el trabajo agrícola en los Estados Unidos siempre ha dependido de las poblaciones vulnerables de las que se han aprovechado (desde esclavos hasta aparceros, hasta las recientes oleadas de inmigrantes), el aumento de los pueblos indígenas del sur de México y de Guatemala se refleja de forma natural en la población de trabajadores del campo, donde rara vez estos individuos pueden esperar una respuesta solidaria.

Aunque realizan su trabajo junto con el resto de los trabajadores agrícolas, a menudo son discriminados por otros grupos étnicos, que se refieren a ellos de manera despectiva, porque generalmente el cultivador es un varón blanco, entre 50 y 60 años⁹ utilizado como “contratista” para ser el intermediario entre los trabajadores y el propietario de la granja, lo que crea una enorme disparidad de poder. Si el contratista se refiere a los trabajadores en términos despectivos y le dice al propietario “esas personas hablan un dialecto”, éste probablemente pensará que, en lugar de en una lengua completa y rica, con una cultura que la acompaña, los trabajadores hablan algún tipo de dialecto del español. Esto también significa que si ese contratista es su única forma de estar en contacto con la comunidad, como suele ser el caso, se verán limitados en la defensa de su identidad, porque si el contratista tiene la lengua y el poder de influencia por hablar inglés, llega a controlar todo en la vida de este trabajador¹⁰.

Finalmente, además de las barreras lingüísticas a las que se enfrentan los pueblos indígenas de manera más complicada y sesgada, también existen las barreras culturales. Es normal que la familia se disperse a ambos lados de la frontera entre México y Estados Unidos. Si bien no es la norma que los jóvenes vivan en los EE. UU. y tengan a sus esposas e hijos en casa en todos los fenómenos migratorios, sí lo es en el caso de los trabajadores con visa H2A. Dado que no pueden traer a sus familiares como dependientes con esa visa¹¹ tienden a venir y trabajar en los Estados Unidos por un tiempo determinado, enviando remesas a su país de origen y regresando anualmente.

Aunque los campos de trabajo suelen tener trabajadores del mismo estado (debido a la forma en que funciona el reclutamiento de trabajadores), no siguen esta regla exclusivamente, lo

⁹ JENNER, Andrew, 2014. Cinco cosas que debes saber del Nuevo Censo de Granjeros. En *El Granjero Moderno*. Disponible en: <https://modernfarmer.com/2014/02/6-things-need-know-new-farm-census/> Acceso el 11/17/2018

¹⁰ GEFFERT, Garry G. 2002. Programa de trabajadores visitantes con visa H2A: un legado de importación de mano de obra agrícola. En THOMPSON, Charles D. Jr. y WIGGINS, Melinda F. *El coste humano de los alimentos*. Primera edición. Impreso por la Universidad de Texas. 113-135. 0292781784

¹¹ División de Horas y Salarios, *Panorama General del Empleo Agrario Temporal de Trabajadores Extranjeros, Pautas Generales y Hojas de Información*. Disponible en: https://www.dol.gov/whd/ag/ag_h-2a.htm Consultado el 17/11/2018

que lleva a algunos trabajadores indígenas (especialmente a los menos representados en el su-
reste, como los mayas o los náhuatl) a tener una sensación particular de soledad incluso entre
las docenas o cientos de trabajadores con los que a veces conviven¹². Además de la típica sepa-
ración de la familia, el desconocimiento del lugar y la falta de comodidad en el hogar con la que
un trabajador con visa H2A tiene que enfrentarse, si uno es el único miembro o una parte de un
pequeño grupo de trabajadores indígenas, también puede sentir la discriminación y la soledad
adicionales de alguien que ve que no hay nadie a su alrededor capaz de entender su idioma y
cultura, y menos aún que extraña a su familia, su entorno y las comodidades del hogar.

Doble discriminación y esperanza para el futuro

Si bien los trabajadores agrícolas indígenas deben enfrentarse a retos constantemente, tanto
del país receptor como de sus compañeros de trabajo, también están llevándose a cabo nota-
bles cambios colaborativos. A pesar de contar con un nivel adicional de vulnerabilidad al no estar
documentados, los trabajadores agrícolas (en su mayoría de origen mixteco y triqui), crearon un
colectivo y se sindicaron para hacer frente al robo de salarios, las deplorables condiciones de vi-
da y de trabajo y las cuotas de producción injustas¹³. El contrato fue finalmente establecido en
2017¹⁴, y fue una organización sindical liderada completamente por trabajadores, en su mayoría
procedentes de Mixtec y Triqui que, ejerciendo su poder de negociación colectiva, manteniéndose
unidos y siguiendo el proceso a través de la estrategia y la organización, trajeron luz a lo que
no suele ser un tema esperanzador.

Esto no significa que la discriminación a la que se enfrentan los pueblos indígenas sea exa-
gerada o que no deba salir a la luz. Por el contrario, se trata de resaltar que, al igual que su tra-
bajo ha tenido un gran impacto en el éxito de los cultivos, su trabajo para reivindicar sus dere-
chos también afecta a la comunidad de trabajadores agrícolas. La Coalición de Trabajadores de
Immokalee es una de las historias de éxito más generalizadas del cambio liderado por trabajado-
res agrícolas desde la fundación de los famosos Trabajadores Agrícolas Unidos en California

¹² MINES, Richard, NICHOLS, Sandra y RUNSTEN, David, 2010. Los trabajadores agrícolas indígenas de California. Web versión uno. En el *Informe Final del Estudio de Trabajadores Agrícolas Indígenas (IFS) Hacia la fundación de California* Disponible en: http://www.indigenoufarmworkers.org/IFS%20Full%20Report%20_Jan2010.pdf Consultado el 17/11/2018

¹³ VARNER, Natasha, 2016. Los trabajadores que recogen tus bayas en verano te piden que no las compres. En el PRI. Disponible en: <https://www.pri.org/stories/2016-07-18/workers-who-pick-your-summer-berries-are-asking-you-not-buy-them> Acceso el 17/11/2018

¹⁴ STONE, Brandon, 2017. El sindicato de trabajadores agrícolas aprueba el contrato con Sakuma Brothers. En *The Spokesman Review*. Disponible en: <http://www.spokesman.com/stories/2017/jun/16/farmworker-union-approves-contract-with-sakuma-bro/> Consultado el 17/11/2018

con Dolores Huerta, César Chávez y Gilbert Padilla¹⁵ y sus ahora famosos cánticos de “¡sí se puede!”. Gracias a la formación de organizaciones sindicales, las tácticas y el liderazgo de los trabajadores, se han podido llevar a cabo cambios tangibles en el trabajo agrícola. Todos los aspectos de la Coalición han sido diseñados por trabajadores para trabajadores¹⁶. De la misma manera, las comunidades indígenas tienen el potencial absoluto para lograr un cambio positivo para todos los que trabajan en los campos, y la total capacidad para hacerlo sin importar qué barrera arbitraria se encuentren. Ahora el reto sigue siendo que los países respeten esa autonomía y esa capacidad de autogestión.

¹⁵ La página principal sobre el sindicato de trabajadores del Sindicato de Granjeros: <https://ufw.org/about-us/our-vision/>

¹⁶ CIW. 2018. ¿Cuál es el ingrediente secreto del Programa de Comida Justa? Participación de los trabajadores. En *CIW Noticias recientes*. Disponible en: <http://ciw-online.org/blog/2018/06/secret-ingredient-ffp/> Acceso el 11/17/2018.

El caso mexicano tras la campaña de María de Jesús Patricio Martínez “Marichuy”

FELIPE GÓMEZ GÓMEZ

Pertenece al pueblo Tsotsil del estado de Chiapas, México.
Maestro en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Nacional Autónoma de México y Título de Experto en Pueblos Indígenas, Derechos Humanos y Cooperación Internacional de la Universidad Carlos III de Madrid

Resumen

La participación política de los pueblos indígenas de México ha tenido un proceso y una trayectoria histórica compleja. Sin embargo, desde la última década del siglo XX su lucha tomó mayor relevancia en el escenario político nacional, principalmente con la emergencia de la rebelión indígena zapatista en el estado de Chiapas, que desde 1996 cuenta con el Congreso Nacional Indígena (CNI) como aliado, el cual abanderó la precandidatura de María de Jesús Patricio Martínez “Marichuy” a la Presidencia de la República, en el reciente proceso electoral de este año 2018.

Palabras clave: participación política, elección, independiente.

Abstract

The political participation of the indigenous peoples of Mexico has had a complex historical process and trajectory. However, since the last decade of the twentieth century, their struggle has become more relevant in the national political scene, mainly with the emergence of the Zapatista indigenous rebellion in the state of Chiapas, which since 1996 has had the Indigenous National Congress (CNI) as an ally, and which championed the pre-candidature of María de Jesús Patricio Martínez “Marichuy” to the Presidency of the Republic in the recent electoral process of this year 2018.

Key words: political participation, election, independent.

Ubicación contextual: participación política del EZLN y del CNI

En México y en América Latina, se han gestado procesos heterogéneos de luchas y rebeliones, pero en los años ochenta y noventa adquirieron mayor fuerza y visibilización acompañados de organizaciones indígenas y de proyectos de educación popular¹. La conciencia étnica adquirida en aquellos años, fue determinante en la eclosión indígena cuya demanda principal fue el reconocimiento como sujetos de derechos y obligaciones y el derecho a la participación política en todos los ámbitos de decisión nacional. En este escenario nace el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en 1994, que después del amplísimo respaldo nacional, decide encauzar su rebelión a la lucha política y pacífica; es allí donde comienza una nueva travesía en la que los principales protagonistas son los propios indígenas articulados con el EZLN y, poco después, del Congreso Nacional Indígena (CNI).

Pero el EZLN se ha caracterizado en las dos últimas décadas de su historia por su reticencia a la lucha electoral, por supuesto con sus legítimos motivos. Sin embargo, ha habido momentos significativos y coyunturales en los que decidió avalar esta vía, pero cuyo resultado –amañado, por cierto– determinó posteriormente su concepción sobre el campo de lucha institucional, como señalaremos más adelante. También constituye un precedente del proyecto emanado en el año 2016 sobre la formación del Concejo Indígena de Gobierno (CIG) y su vocera María de Jesús Patricio Martínez “Marichuy”, para contender por la vía independiente² a la presidencia de la República, ocasión que tuvo lugar en julio de este año 2018.

Este precedente proviene de 1994, citado en la Segunda Declaración de la Selva Lacandona. En ella el EZLN propuso un proyecto político: la creación de la Convención Nacional Democrática (CND) en la que convocaron “organizaciones no gubernamentales, [...] organizaciones campesinas e indígenas, trabajadores del campo y de la ciudad, maestros y estudiantes, amas de casa y colonos, artistas e intelectuales, partidos independientes, mexicanos [en general]”³, para forjar una anhelada transición democrática.

Para conseguir dicho objetivo, el EZLN abrió una línea inédita que consistió en el llamado “a quienes están de acuerdo en probar que [el] cambio democrático se dé, también, por la vía

¹ GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo y ROITMAN ROSENMANN, Marcos, 1996, “Introducción”. En: GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo y ROITMAN ROSENMANN, Marcos (Coords), *Democracia y estado multiétnico en América Latina*, La Jornada Ediciones, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades/UNAM, México, p. 22.

² La vía independiente es una forma para acceder sin partido político a los cargos de elección popular en México, derecho que fue reconocido por la reforma constitucional de 2012.

³ *Ibid.*

electoral"⁴. Y remarcó: "Quienes no están de acuerdo en probar la vía electoral no están convocados"⁵. Cabe aclarar que las bases de apoyo zapatista no tuvieron participación directa en las urnas, pero respaldaron a sus simpatizantes que manifestaron su confianza hacia el citado medio electoral. De esta manera influyeron en las elecciones de 1994; en Chiapas forjaron la candidatura a gobernador de Amado Avendaño, del Partido de la Revolución Democrática (PRD); y de Cuauhtémoc Cárdenas para la presidencia de la República, también del PRD. No obstante, como en la tradición histórica electoral mexicana, se presentaron diversas irregularidades, el EZLN por su parte, acusó fraude en Chiapas y denunció que "el partido de Estado reafirmó su vocación antidemocrática e impuso, en todas partes y a todos los niveles, su voluntad soberbia". Así también, en el proceso nacional estuvo fuertemente amañado por el poder hegemónico.

Esta desilusión zapatista y también, posteriormente, del Congreso Nacional Indígena, fue alimentada con la traición del gobierno mexicano en 1996, por el incumplimiento de los Acuerdos de San Andrés⁶, y en 2001, por la traición de la clase política integrada por todos los partidos políticos de la llamada izquierda y derecha por obstruir el reconocimiento constitucional y la aprobación de la Ley de Derechos y Cultura Indígena, cuyo proyecto fue elaborado con base a los contenidos de los Acuerdos de San Andrés. El binomio EZLN-CNI iniciado en 1996, trazó entonces, a partir de 2001, una ruta de lucha y resistencia basada en la construcción de la base fundamental de la resistencia: la autonomía, camino que, forjado durante más de una década, parecía alterarse en 2016 con la decisión del EZLN y del CNI de conformar el equipo del Concejo Indígena de Gobierno para forjar la candidatura de "Marichuy", su vocera, para la presidencia de la república.

El Congreso Nacional Indígena y la precandidatura de María de Jesús Patricio Martínez "Marichuy"

La propuesta electoral y la precandidatura de "Marichuy", se fue encauzando a partir de una autoevaluación sobre las dinámicas de resistencia y autonomía que han ejercido en las últimas dos décadas, frente a las políticas neoliberales, reforzadas con las alianzas y los imperativos es-

⁴ "Carta del EZLN a la Convención Democrática Estatal Chiapaneca sobre los objetivos y convocados en la Convención Nacional Democrática", 1994. En: *Enlace Zapatista*, disponible en: http://palabra.ezln.org.mx/comunicados/1994/1994_07_01.htm [Consulta: 25 de octubre de 2018].

⁵ *Ibid.*

⁶ Este Acuerdo fue resultado de las negociaciones entre el EZLN, el Gobierno mexicano, la Comisión de Concordia y Pacificación y la Comisión Nacional de Intermediación, en 1996, en el que el Estado reconoce y se compromete a cumplir los Acuerdos de San Andrés sustentados en los Derechos y Cultura Indígena.

pacios colectivos que, como reconocen, les ha permitido mantener su camino y aprendizaje⁷. Dicho proceso ha sido alimentado por otras formas de lucha como los recursos jurídicos nacionales e internacionales y acciones de resistencia civil pacífica, pero siempre distanciados de los partidos políticos, porque afirman: “sólo han generado muerte, corrupción y compra de dignidades”⁸. Como resultado de esa autoevaluación, admitieron que dichos mecanismos políticos –aunque han constituido una luz esperanzadora para sus pueblos– han tenido un carácter defensivo.

En un extenso texto publicado por el EZLN, citan con detalle las razones primarias de su interés electoral, aunque con insistencia suscribieron: “Nuestros sueños no caben en las urnas”⁹. Anunciaron que la violencia del sistema capitalista que segrega y elimina todo impedimento para alcanzar una modernidad dominante y cuyas víctimas recaen especialmente en grupos vulnerables como los pueblos indígenas, afrodescendientes, mujeres, la comunidad LGBTyQ, etc., reclama diferentes formas de lucha política. Todo ello aunado a las desapariciones, asesinatos, trata de personas, encarcelamientos injustificados, despojos, torturas, ignorando los preceptos fundamentales de derechos humanos.

En ese tenor reflexionaron sobre la imperativa reconfiguración de la lucha a nivel macro para atajar no sólo la violencia estructural, sino las condiciones, los elementos y las geografías que la hacen posible y los sujetos que lo impulsan. Pero fundamentalmente porque, como señalan: “la ofensiva en contra de los pueblos no cesará, sino que pretenden hacerla crecer hasta haber acabado con el último rastro de lo que somos como pueblos del campo y la ciudad”¹⁰.

Conscientes de la complejidad del panorama económico, político y social, fue lo que los llevó a establecer una vez más, una estrategia de lucha política en la coyuntura electoral. Para ello valoraron que un paso peculiar de esa magnitud debía ser sometido a consulta por las bases de apoyo del EZLN y los miembros del CNI, siendo el mes de octubre de 2016, se declararon en asamblea permanente para discutir la propuesta de formar el primer Concejo Indígena de Gobierno de México y cuya vocera indígena se postule como candidata presidencial por la vía independiente.

Para proseguir el análisis, es pertinente hacer un paréntesis sobre los efectos causados de esta propuesta. En efecto, provocó una ola turbulenta de atención social, reacciones y especulaciones desafortunadas de diversos grupos. En primer lugar, los ultraconservadores racistas, quie-

⁷ “Que retiemble en sus centros la tierra”, 2016. En: *Enlace Zapatista*, disponible en: <http://enlacezapatista.ezln.org.mx/2016/10/14/que-retiemble-en-sus-centros-la-tierra/> [Consulta: 25 de octubre de 2018]

⁸ *Ibíd.*

⁹ “Una historia para tratar de entender”, 2016. En: *Enlace zapatista*, disponible en: <http://enlacezapatista.ezln.org.mx/2016/11/17/una-historia-para-tratar-de-entender/> [Consulta: 25 de octubre de 2018]

¹⁰ *Ibíd.*

nes aturcidos por la inesperada propuesta, sacaron a relucir sus intolerancias, es decir, sobre su inconcebible idea de la candidatura indígena e independiente en el actual escenario político y democrático, y por tanto, asentaron que no era más que un capricho de una minoría, por lo demás, impulsada por el sentimentalismo y romanticismo comunitario; para ellos, la participación indígena sólo se concibe si está sometida y enclaustrada dentro de las fuerzas políticas ya existentes.

En segundo lugar, la intolerancia de la izquierda institucional. Sin ánimo de generalizar, muchos de ellos salieron al balcón de su comodidad y alzaron furiosos la voz porque, según ellos, implicaba hacerle “el juego a la derecha” o la división de la izquierda mexicana, lo que terminaría encauzando un beneficio hacia el partido de Estado, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), al tiempo que insistían que la única posibilidad para alcanzar el cambio era adhiriéndose a la izquierda partidaria e institucional¹¹.

En tercer lugar, los escépticos. Tomando como punto de referencia la praxis política del EZLN sobre su reticencia a la “toma del poder” estatal, muchos personajes, por sus rígidos dogmas, recurrieron al instante a manifestar su desilusión al zapatismo por plantearse luchas contradictorias a sus principios; para ellos, pensar en la posibilidad de utilizar el escenario dominado por la clase política tradicional para dar a conocer una propuesta alterna, es un problema de apreciación política y un mal cálculo hecho por la dirigencia zapatista y del CNI, y no un escenario para encauzar la correlación de fuerzas hacia un objetivo común, de tal forma que, para los escépticos, la participación electoral disolvería la esencia revolucionaria de los pueblos.

Así, el fenómeno generado fue que, entre una u otra posición de distintos grupos sociales pretendía descalificar el histórico acuerdo. Pero más allá de tales especulaciones, muchos pueblos, colectivos y organizaciones apostaron por la formación del Concejo Indígena de Gobierno y abrazaron de inmediato a su vocera “Marichuy”.

El sentido de la participación indígena, complejidades y desenlace en el proceso electoral

La iniciativa zapatista y del CNI no busca en última instancia, según afirman, la toma del poder estatal o la búsqueda de la administración del poder político como espacio de posibilidad para una transformación profunda del país. Reconocieron de antemano que quizás no obtendrían los votos suficientes a su causa, es más, advirtieron que hay cierta probabilidad de fracasar en el cumplimiento de los rígidos requisitos que establece la institución electoral, pero que por lo mismo, el objetivo no debía reducirse a un lejano triunfo electoral. Así, establecieron sus fronteras y horizontes con todos los riesgos políticos que implica y manifestaron:

¹¹ BARTRA, Armando, “Compas: ¿qué tal si votamos juntos?”, 2016. En: *La Jornada*, disponible en: <http://www.jornada.com.mx/2016/11/04/opinion/018a2pol> [Consulta: 25 de octubre de 2108].

Confiamos en la dignidad y honestidad de los que luchan; de los maestros, de los estudiantes, de los campesinos, de los obreros, jornaleros, y queremos que se profundicen las grietas que cada uno de ellos han ido labrando desmontando en lo chiquito y en lo grande el poder de arriba, queremos hacer tantas grietas, que ellas sean nuestro gobierno anticapitalista y honesto. [...]

Nuestro llamado es a quienes creen en sí mismos, en el compañero que tienen al lado, que creen en su historia y en su futuro, es a no tener miedo de hacer algo nuevo, pues esa vereda es la única que nos permite certeza en los pasos que demos. [...]

Nuestro llamado es a organizarnos en todos los rincones del país, para reunir los elementos necesarios para que el Concejo Indígena de Gobierno y nuestra vocera sea registrada como candidata independiente a la presidencia de este país y si, echarles a perder su fiesta basada en nuestra muerte y hacer la propia, basada en la dignidad, la organización y la construcción de un nuevo país y de un nuevo mundo¹².

En otras palabras, la participación de la vocera del CNI a la presidencia de la República, tenía como propósito: primero, desmontar el poder de arriba, es decir, las políticas y programas que atentan contra los pueblos indígenas; visibilizar el excluyente pero funcional mecanismo electoral del sistema dominante; hacer uso del escenario político para extender el llamado a la organización popular; y, en última instancia, para encauzar una resistencia frente al poder que despoja y criminaliza, en el que permita asimismo, una agenda común, o lo que sería una propuesta alterna de cambio social.

El subsecuente proceso después del consenso organizacional, fue un sinuoso camino para el registro ante el Instituto Nacional Electoral (INE) para alcanzar la candidatura por la vía independiente, cuyos requisitos fueron:

1. El respaldo de 2% del padrón electoral, es decir, 866.593 mil firmas de apoyo, distribuidas en por lo menos 17 estados de la República, durante un lapso de 120 días.
2. La creación de una Asociación Civil como una instancia legal que acompañe el registro de la candidatura independiente.
3. La formación de un equipo de Auxiliares encargados de recabar las firmas a través de la Aplicación creada por el INE.

La misión encomendada a María de Jesús Patricio Martínez, su vocera, a su equipo conformado en el Concejo Indígena de Gobierno y al propio Congreso Nacional Indígena, comenzó a despegar en pleno territorio zapatista con múltiples vaivenes y a contracorriente institucional y el desprecio. Poco a poco fue revelando su trascendencia, trastocó paulatinamente el ánimo de

¹² “Llegó la hora del CNI-EZLN”, 2017. En: *Enlace zapatista*, disponible en: <http://enlacezapatista.ezln.org.mx/2017/05/28/llego-la-hora-cni-ezln/> [Consulta: 26 de octubre de 2018].

muchas personas; se forjaron nuevos acercamientos y lazos entre pueblos y grupos sociales; se articularon en los diferentes estados del país Redes de Apoyo al CIG y Auxiliares. Un enorme esfuerzo se desplegó en el territorio mexicano aun con escasos recursos económicos. Sin embargo, no fueron pocos los factores que imposibilitaron alcanzar el número de firmas requeridas en tiempo y forma, por lo que concluyó con un resultado –no obstante previsto de antemano– que no benefició al registro de “Marichuy” como candidata independiente.

Merece destacar algunos de los principales elementos externos que influyeron en el éxito de tal recolección de firmas:

1. La rigidez, ineficiencia y lentitud de la Aplicación creada por el INE, compatible solo con determinados teléfonos móviles.
2. Las constantes “actualizaciones” o cambios repentinos de la misma Aplicación, en la que los Auxiliares tuvieron que descargar constantemente.
3. Los limitados recursos económicos con que se ejecutó el recorrido, aportados solo por simpatizantes, bases, personas y grupos solidarios al CNI.
4. La ausencia de red de teléfono e internet en los asentamientos donde se concentran las principales bases del CNI y de las organizaciones que la apoyan, aunado a que esas comunidades están dispersas a lo largo del territorio nacional.

Como se observa, un factor central es eminentemente las limitaciones institucionales impuestas desde el principio, no obstante que los resultados no fueron motivos para abortar la misión principal de “Marichuy” y su recorrido por el país, es decir, la de desmontar el poder dominante y el llamado a la organización social.

Consideraciones finales

Más allá del objetivo no alcanzado, nos invita a pensar el enorme significado que tuvo para los pueblos indígenas, o la indudable referencia para sus próximos pasos; la ampliación de la “mirada panorámica” sobre las sinuosas condiciones actuales; la de visibilizar el poder corrompido en México al igual que muchas de sus instituciones y su contubernio con grupos criminales, infiltrados en las estructuras políticas y de seguridad nacional; la de ofrecer a los pueblos del campo y de la ciudad una propuesta inédita de cambio, o bien, la de dejar abierto un camino que no sólo es viable sino posible, frente a la espinosa condición en que siguen viviendo y a la continua imposición por la interminable ambición del capital, cuyos efectos se materializan en las comunidades con despojos, explotación desmedida de los recursos naturales, asesinatos, feminicidios, desplazamientos forzados, contaminación del medio ambiente, entre otros, que obligan una y otra vez a los pueblos a crear formas de resistencia y alternativas de vida.

Defensores de derechos indígenas en América Latina

FILAC

Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y El Caribe

Resumen

Existe un amplio consenso en que la región latinoamericana es la más violenta del mundo. Sólo en cuatro países del continente americano, se cometen la cuarta parte de todos los asesinatos del mundo; y de las cincuenta ciudades más violentas del planeta, cuarenta y tres son latinoamericanas.

Los pueblos originarios son receptores de discriminación estructural, marginalidad, exclusión y pobreza. En general, han estado ubicados dentro de los quintiles más pobres de cada país.

Ello incluye tanto los derechos de los indígenas como individuos, toda vez que estos siguen siendo objeto de múltiples formas de discriminación –incluyendo la económica, social y cultural, así como los derechos colectivos, tales como la libre determinación, la autonomía y la participación política, reconocidos en los estándares internacionales.

Palabras clave: pueblos indígenas, discriminación estructural, derechos colectivos.Ω

Abstract

There is a broad consensus on Latin American region as the most violent in the world. One quarter of the murders worldwide are committed in four countries of the American continent (Brazil, Colombia, Mexico and Venezuela); among the 50 most violent cities in the world, 43 are Latin Americans.

Native people are receivers of structural discrimination, marginalisation, exclusion and poverty. In general, they have been located within the poorest quintiles of each country.

This includes both native rights as individuals, due to they are still object of multiple types of discrimination – including economic, social and cultural, and collective rights such as self-determination, autonomy and political participation, recognised in international standards.

Key words: indigenous peoples, structural discrimination, collective rights.

Pueblos Indígenas y violencia en América Latina

Existe un amplio consenso en que la región latinoamericana es la más violenta del mundo. Sólo en cuatro países del continente americano¹, se cometen la cuarta parte de todos los asesinatos del mundo; y de las cincuenta ciudades más violentas del planeta, cuarenta y tres son latinoamericanas².

Si bien las causas de la violencia son múltiples, en buena medida están asociadas a los graves problemas estructurales sociales, económicos y políticos que exhibe la región. De allí que la violencia no se presenta de igual forma en todo el continente, sino que se concentra mayoritariamente en lugares y en torno a temáticas especialmente conflictivas.

Con un total de 826 pueblos indígenas y una población estimada en 45 millones, poco menos del 10 % de la población total de la región, América Latina es el continente de más alta demografía indígena del planeta³.

Los pueblos originarios son receptores de discriminación estructural, marginalidad, exclusión y pobreza. En general, han estado ubicados dentro de los quintiles más pobres de cada país. Las transformaciones económicas y sociales de las últimas décadas y los procesos de globalización han agravado las brechas con otros sectores sociales.

Ello incluye tanto los derechos de los indígenas como individuos, toda vez que estos siguen siendo objeto de múltiples formas de discriminación –incluyendo la económica, social y cultural, así como los derechos colectivos, tales como la libre determinación, la autonomía y la participación política, reconocidos en los estándares internacionales.

Posiblemente el ámbito en que el déficit para el goce efectivo de estos derechos sea más grave, es en el referido a la protección efectiva de las tierras, territorio y recursos naturales de estos pueblos, los que se ven afectados por la imposición, muchas veces inconsulta y sin participación, en los beneficios de proyectos de inversión extractivos o de infraestructura promovidos por los Estados⁴.

En este marco, los defensores de derechos humanos en general y los indígenas, ambientalistas y luchadores por sus tierras, son blanco de la violencia ante la habitual inacción estatal o, en algunos casos, con su complicidad.

¹ Brasil, Colombia, México y Venezuela,

² Instituto Igarape, Venas abiertas: homicidios en América Latina, Brasil, Noviembre 2017, <https://igarape.org.br/venas-abiertas-homicidios-en-america-latina/>

³ IWGIA, Grupo internacional de trabajo sobre asuntos indígenas, El mundo indígena, Dinamarca 2017, pág. 23

⁴ IWGIA, citado, pág. 31

Contexto de los derechos de los pueblos indígenas

Brasil, Colombia, Honduras y México

Un reciente estudio ha señalado que 207 activistas medioambientales fueron asesinados en 22 países durante 2017, el número más alto desde que se elaboran estos estudios, entre cuyas víctimas figuran líderes indígenas, dirigentes comunitarios y defensores del medioambiente⁵. El 60 % del total de muertes durante el pasado año ocurrió en Latinoamérica, siendo Brasil, con 57 casos, el país con más asesinatos.

El informe da cuenta de casos concretos como por ejemplo el asesinato de Hernán Bedoya, de Colombia, quien recibió catorce disparos de un grupo paramilitar por manifestarse contra plantaciones de palma aceitera y de banano, que se estaban expandiendo sobre el territorio de su comunidad, destruyendo sus bosques.

La Organización Nacional Indígena de Colombia -ONIC- ha denunciado y rechazado de manera categórica la sistemática violación de los Derechos Humanos y el exterminio físico y cultural contra los pueblos indígenas. Según la ONIC, sólo en el año 2018, a pesar de la firma del Acuerdo Final de paz, los pueblos indígenas han sufrido: confinamiento (9.422), desplazamiento masivo/forzado (1.047), amenazas (50), reclutamiento (20), homicidio (21), atentados (19); torturas (3); y 3 muertes por omisión del Estado de población en condición de desplazamiento y reubicada, para un total de 10.599 personas afectadas.

Además, denuncian la criminalización de la protesta social en el país, en particular contra la reivindicación de los derechos de los pueblos indígenas, criminalización que se ha materializado con la judicialización de los líderes sociales que defienden la vida y el territorio de sus comunidades.⁶

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, órgano especializado y autónomo de la Organización de los Estados Americanos (OEA), ha condenado reiteradamente los asesinatos de defensores de derechos humanos, defensoras de los derechos a la tierra y a los recursos naturales, y las personas defensoras indígenas y afrodescendientes en la región. En un comunicado de inicios de 2017, daba cuenta, entre otros, de siete asesinatos en Colombia, dos en Guatemala, dos en México y tres en Nicaragua, casi todos ellos líderes indígenas y comunitarios.

En el comunicado, la CIDH expresa su consternación por el devastador incremento de la violencia contra aquellas personas que se oponen a proyectos extractivos o de desarrollo, o que defienden el derecho a la tierra y a los recursos naturales de los pueblos indígenas en la región,

⁵ Global Witness, ¿A qué Precio? Negocios irresponsables y el asesinato de personas defensoras de la tierra y del medio ambiente en 2017, UK, 2018

⁶ Ver comunicado del 3 de julio de 2018 <http://www.onic.org.co/>

que en ese momento constituían el 41% de todos los homicidios a personas defensoras en la región⁷.

Un caso particularmente grave ha sido el de la comunidad indígena de Gamela, Brasil, atacada por agricultores, quienes hirieron gravemente a 22 personas (incluidos niños), por intentar proteger sus tierras de la tala de sus árboles.

Entre los líderes asesinados en 2017 se registran en Chihuahua, México, el asesinato de Juan Ontiveros Ramos, indígena rarámuri y el de Isidro Baldenegro López, indígena tarahumara defensor de los bosques de Chihuahua, quien en el 2005 había recibido el Premio Ambiental Goldman, el máximo reconocimiento internacional otorgado a quienes llevan a cabo la labor de defender el medio ambiente, el mismo premio que recibió Berta Cáceres, líder indígena asesinada en Honduras en 2016.

El caso de Guatemala

La situación actual en Guatemala es especialmente preocupante tanto por el nivel de violencia que se ejerce contra los pueblos indígenas, como por la impunidad reinante.

La Relatora Especial en los Derechos de los Pueblos Indígenas, Victoria Tauli-Corpuz, en una entrevista concedida al New York Times, acerca de su visita a Guatemala, realizada en mayo de 2018, denunció que en el país centroamericano *“Hay racismo y discriminación estructurales que aún imperan en temas de educación, salud, acceso a justicia, y el poder está muy concentrado, tanto en términos económicos como políticos, en manos ladinas”*⁸.

Desde la independencia y enraizada en una herencia colonial, histórica y políticamente la violencia en el país se ha dirigido desde el Estado sobre todo en contra de los pobres, los excluidos y los indígenas, conservando estructuras de poder basadas en la explotación y la exclusión de los indígenas y de los mestizos empobrecidos⁹.

La firma de los Acuerdos de Paz (1996), que puso fin al conflicto armado interno, abrió las puertas para la construcción de un Estado multilingüe y pluricultural, sentando así las bases para una sociedad más justa e igualitaria. Sin embargo, la posibilidad de este nuevo proyecto de nación se ha visto obstaculizada por una estructura de poder que no se ha transformado¹⁰.

⁷ CIDH condena asesinatos a defensoras y defensores de derechos humanos en la región, comunicado del 7 de febrero de 2017, <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2017/011.asp>

⁸ Entrevista a Victoria Tauli Corpuz, publicada el 10 de mayo de 2018. Disponible en el siguiente vínculo: <https://www.nytimes.com/es/2018/05/10/indigenas-guatemala-onu/>

⁹ ONU, Comisión de Esclarecimiento Histórico CEH, Memoria del Silencio, Tomo I, Guatemala, 1999

¹⁰ Organización de las Naciones Unidas, HRI/CORE/GTM/2012, Documento básico presentado por el Estado de Guatemala, 9 de octubre de 2012, párrafos 8 y 9.

Los datos oficiales más recientes confirman varios de los aspectos estructurales señalados. Según el Gobierno de Guatemala, el censo de 2002 indica que, a esa fecha, el 41% de la población es indígena¹¹. Del total de población indígena, el 95,7% pertenece a la etnia maya, en tanto que el 4.3% restante está constituido por indígenas de las etnias xinca y garífuna. La mayor parte de la población indígena del país se encuentra asentada en el área rural (65,7% de la población indígena total).

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su informe de 2017¹², señala que los Pueblos Indígenas de Guatemala enfrentan los más altos índices de exclusión social, y que Estado de Derecho en Guatemala sólo podrá consolidarse cuando los sectores históricamente excluidos logren una participación igualitaria en la sociedad y en la toma de decisiones.

De la misma forma, el informe Anual de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en Guatemala (OACNUDH)¹³, destaca que los pueblos indígenas han seguido defendiendo sus derechos, incluso por vía judicial, y que enfrentan *“altos niveles de discriminación, desigualdad y exclusión, en particular las mujeres y las niñas”*.

En este contexto, las demandas de los pueblos indígenas siguen centradas en la discriminación y exclusión, en la protección de la tierra, el territorio y la propiedad colectiva, la protección de su ambiente natural, así como la consulta previa e informada, el acceso a justicia y una amplia gama de derechos culturales. El Estado no ha atendido estas demandas, siendo un claro ejemplo de ello, el fallido proceso y rechazo de las Reformas Constitucionales de 2016, en el cual se impulsaba el reconocimiento constitucional del derecho propio de los pueblos indígenas.

Criminalización de la protesta social y Asesinatos de Defensores

Las reivindicaciones indígenas y campesinas, no sólo no son atendidas sino que en muchos casos, las autoridades las consideran como hechos delictivos. La Relatora Especial para los Derechos de los Pueblos Indígenas denunció la criminalización contra líderes indígenas, quienes *“son acusados penalmente de robo u otros cargos fabricados sólo por encabezar protestas contra proyectos hidroeléctricos en sus tierras o contra la expansión de cultivos de aceite de palma que contaminan sus ríos”*¹⁴.

¹¹ En Guatemala, el pueblo garífuna se ubica dentro del concepto de indígena, or lo cual, no se utiliza la expresión afrodescendiente para ninguno de los pueblos que habitan el país.

¹² OEA, CIDH, Situación de los derechos humanos en Guatemala, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 208/17, 31 diciembre 2017,

¹³ Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su oficina en Guatemala (OACDH), 2017.

¹⁴ Entrevista a Victoria Tauli Corpuz, *Ibidem*

La CIDH, en su informe 2017, señaló que en Guatemala las defensoras y defensores de derechos humanos se encuentran en una situación de constante riesgo debido a las represalias y obstaculizaciones a las que están sujetos por la labor que realizan, mediante la utilización del sistema penal en su contra. Son habituales las órdenes de captura sin fundamento, detenciones arbitrarias y prisión preventiva con el objeto de criminalizar sus actividades de defensa de los derechos humanos. Sólo en el primer semestre de 2017 ya se habría superado la cifra de todo 2016, con un total de 106 casos registrados¹⁵.

Algunos ejemplos son el caso de los Líderes Comunitarios del Norte de Huehuetenango, que guardaron prisión durante casi dos años por su oposición a un proyecto hidroeléctrico. También ha sido el caso del Bernardo Caal, líder comunitario de la región del Río Cahabon, quien ingresó en prisión en febrero de 2018 por su oposición a un proyecto hidroeléctrico, acusado de robo, amenazas, instigación para delinquir y detenciones ilegales¹⁶. En la actualidad, existentes decenas de casos similares.

La Unidad de Protección a Defensores de los Derechos Humanos (UDEFEQUA) contabiliza 135 agresiones contra los defensores. De estos, 76 fueron por actos de criminalización, es decir que fueron atacados por creer que “*ser un defensor es un delito*”¹⁷.

En un hecho de gravedad inusitada, el presidente Jimmy Morales, en un discurso público del día 2 de mayo de 2018, calificó como *criminales* a los miembros del movimiento Comité de Desarrollo Campesino (CODECA), una de las organizaciones indígenas – campesinas más importantes del país¹⁸. A los indígenas y campesinos que defienden sus territorios y derechos, no sólo se los criminaliza, sino que se les asesina.

En Guatemala luego que el presidente Morales calificara como criminales a los dirigentes de CODECA, siete de ellos han sido asesinados: Luis Arturo Marroquín, Florencio Pérez Nájera, Alejandro Hernández, Francisco Munguía, José Can Xol, Mateo Chamán y Ramón Choc fueron asesinados a través de prácticas habituales durante el conflicto armado interno, incluyendo el seguimiento previo y el uso de armas de fuego.

La represión también alcanza a dirigentes de otras organizaciones como el Comité de Unidad Campesina (CUC) o al Comité Campesino del Altiplano (CCDA). “*Los pueblos indígenas somos discriminados, relegados a vivir en miseria y despojo bajo un sistema que ha destruido comunidades completas y además, nos reprimen y asesinan*”, expresa Cristina Ardón,

¹⁵ OEA, CIDH, Situación de los derechos humanos en Guatemala, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 208/17, 31 diciembre 2017, pág. 93 y ss.

¹⁶ <http://www.europapress.es/internacional/noticia-prision-provisional-lider-indigena-detenido-guatemala-defensa-medio-ambiente-20180206181633.html>

¹⁷ <http://udedefequa.org/>

¹⁸ <http://www.soy502.com/articulo/jimmy-ataca-pdh-mp-comunidades-codeca-frente-manifestantes-30612>

indígena kaqchikel, presidenta y representante legal del Comité Campesino del Altiplano (CCDA).

Explica que en el mes de noviembre de 2017 firmaron un convenio con el presidente de la República, por el cual el Gobierno se comprometió a instaurar una Mesa de Alto Nivel para atender conflictos colectivos, incluyendo la resolución de 52 casos de conflictividad agraria priorizados garantizando los derechos humanos colectivos, sobre un total de 144 casos donde su organización es parte.

Los líderes campesinos e indígenas que firmaron el acuerdo con el presidente han sido perseguidos por el mismo Estado y cinco de ellos han sido asesinados. Cristina explica que *“Entre enero y junio de este año, los hermanos Samuel Chub, Gumersindo Butz Cu, José Can Xol, Mateo Chaman Paau y Ramón Choc Sacrab fueron asesinados por personas desconocidas con métodos propios de los aparatos represivos que operaban durante la época de la guerra interna”*.

Y agrega: *“Nosotros, durante años, hemos enfrentado desalojos, hemos organizado marchas, liberado ríos enajenados por terratenientes, hemos logrado regularizar la situación de 76 fincas, mejorado la vida de miles de personas, la más reciente para 460 familias en Patulul, Suchitepequez y como respuesta, nos criminalizan y matan a nuestra gente. Como población indígena y campesina, estamos indignados ante estos asesinatos; ¿qué va a pasar con los niños, con las viudas, quien hará algo para protegerles, para atenderles?”*, pregunta Cristina.

Ninguno de estos casos ha sido aclarado hasta el momento ni persona alguna ha sido detenida o acusada como responsable material o intelectual de los asesinatos.

Conclusiones y recomendaciones

La grave situación que enfrentan los defensores de derechos humanos y los pueblos indígenas en la región constituye un desafío de grandes proporciones para la vigencia del Estado de Derecho, en el marco de la cual se requiere de una acción decidida en favor de trabajadores, campesinos y pueblos indígenas, para protegerles en sus derechos y mejorar sus dramáticas condiciones de vida actuales.

La labor de defensores y defensoras es esencial para la construcción de una sociedad democrática y la consolidación del Estado de Derecho. La Relatora Especial en los Derechos de los Pueblos Indígenas, Tauli-Corpuz, al hablar sobre las causas de la situación de pueblos indígenas en Guatemala señala que *“la principal razón es que no hay una voluntad política para proteger los derechos y reconocer estos derechos de tenencia de las tierras y de sus recursos; la mayoría de las personas en el poder son ladinos y no tienen interés en velar por esos temas”*¹⁹.

¹⁹ Entrevista a Victoria Tauli Corpuz, *Ibidem*

Como ha expresado recientemente la CIDH para el caso de Colombia, pero que aplica a todos los países, *“Es obligación del Estado investigar de oficio hechos de esta naturaleza y sancionar a los responsables materiales e intelectuales. Esto debe incluir el desarrollo de líneas de investigación bajo la hipótesis de que estos asesinatos pudieran haber sido cometidos en conexión con la labor de defensa de los derechos humanos. La Comisión llama al Estado a redoblar sus esfuerzos para hacer frente a la situación de impunidad respecto de los crímenes cometidos contra personas defensoras de derechos humanos en el país”*²⁰.

Se hace imprescindible que las autoridades nacionales cumplan con su obligación de investigar, esclarecer los asesinatos y demás delitos cometidos contra los dirigentes campesinos e indígenas, identificando a los responsables materiales e intelectuales de los mismos.

Adicionalmente, para disminuir las causas de conflictividad social, deben detenerse los procesos de desalojo que pretenden expulsar de sus tierras a comunidades que durante generaciones han vivido en esos lugares y que en la mayor parte de los casos detentan documentos oficiales que les reconocen el derecho de propiedad.

Igualmente, las autoridades deben implementar en todo su alcance la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, la Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, así como el Convenio Número 169 de la Organización Internacional del Trabajo, en especial el derecho de participación y consulta libre, previa e informada de los pueblos indígenas ante decisiones estatales que les afectan, como es el caso de las concesiones de tierras para explotación minera o instalación de hidroeléctricas.

Una plena implementación de los estándares internacionales mencionados, sin dudas redundaría en la morigeración de algunas de las causas que contribuyen a la creación de un clima hostil para las comunidades indígenas, facilitando el desarrollo de contextos de violencia social.

Recomendaciones

La realidad explicada implica una gran oportunidad para la comunidad internacional, incluyendo a las entidades de cooperación, para dar sus aportes a los efectos de modificar positivamente la grave situación actual.

Uno de los principales problemas que enfrentan los pueblos indígenas y en general los defensores de derechos, es la falta de divulgación de su situación. Los medios de comunicación masivos, por diversas razones, no dan una cobertura a esta temática coherente con su alta importancia; en general los asesinatos u otras graves violaciones aparecen con coberturas desde

²⁰ CIDH urge a Colombia a tomar medidas urgentes para proteger a personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales, comunicado del 27 de marzo de 2018. <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2018/065.asp>

la crónica policial sin adecuados contextos ni tampoco seguimiento de las investigaciones o derivaciones posteriores. Menos se ocupan de analizar los contextos sociales y políticos que los generan.

De allí que sería de gran utilidad el apoyo en el fortalecimiento de las organizaciones, comunidades y otros actores sociales para una adecuada divulgación de los problemas que enfrentan los defensores de derechos humanos, ambientales, de sus territorios y en general de los derechos de los pueblos indígenas, los contextos que suponen y, por supuesto, las violaciones de derechos que sufren.

Sería ideal poder apoyar sistemas de comunicación que incluyan alertas tempranas ante situaciones que anuncian agresiones de derechos que podrían ser de gran utilidad para impedir las o al menos disminuir sus efectos.

Este fortalecimiento debe incluir también el intercambio de experiencias sobre buenas prácticas, así como el acceso a mecanismos nacionales e internacionales de protección de derechos humanos.

Cooperación con los pueblos indígenas. Trayectoria y perspectivas a futuro

PROGRAMA INDÍGENA DE LA AGENCIA ESPAÑOLA
DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO*, AECID

Resumen

El contexto actual de la cooperación está caracterizado por una nueva agenda de desarrollo, la Agenda 2030, que involucra a todos los actores en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) a través de la creación de alianzas y bajo el principio de no dejar a nadie atrás. En este marco se hace más necesaria que nunca una atención específica a los Pueblos Indígenas. La cooperación española se ha ocupado desde años en favor de estos pueblos. Su objetivo es mejorar las acciones para reforzar su desarrollo autónomo y proteger los derechos diferenciados de los pueblos indígenas.

Palabras clave: Estrategia Española de Cooperación con pueblos Indígenas, Agenda 2030, Plan Director.

Abstract

The current context of cooperation is characterized by a new development agenda, the 2030 Agenda, which involves all actors in achieving the Sustainable Development Goals (SDGs) through the creation of alliances and under the principle of no leave nobody behind. In this framework, specific attention to Indigenous Peoples is more necessary than ever. Spanish cooperation has been occupied for years in favor of these peoples. Its objective is to improve actions to reinforce its autonomous development and protect the differentiated rights of indigenous peoples.

Key words: Spanish cooperation indigenous Peoples' strategy, 2030 Agenda, Plan Director.

* El Programa Indígena de la AECID es la unidad especializada en la cooperación con estos pueblos. Depende del Departamento de Cooperación con los Países Andinos y el Cono Sur, que a su vez se integra en la Dirección de Cooperación con América Latina y el Caribe.

El contexto actual de la cooperación viene marcado por una nueva agenda de desarrollo, la Agenda 2030, que involucra a todos los actores en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) a través de la creación de alianzas y bajo el principio de no dejar a nadie atrás. En este marco se hace más necesaria que nunca una atención específica a los Pueblos Indígenas.

Por ello, la Cooperación Española quiere poner en valor las estrategias e instrumentos de que se ha dotado para articular sus intervenciones hacia los Pueblos Indígenas, y adaptarlas a la nueva Agenda de desarrollo sostenible desde la perspectiva que nos da nuestra consolidada experiencia en este ámbito.

A lo largo de este artículo se analizará la trayectoria de la Cooperación Española con los Pueblos Indígenas, y se plantearán las perspectivas a futuro.

Cooperación con los Pueblos Indígenas: nuestra trayectoria

De acuerdo con los datos del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas, la expresión “Pueblos Indígenas” se refiere a 5.000 pueblos diferentes de los que forman parte más de 370 millones de personas en todo el mundo.

La Cooperación Española ha desarrollado sus intervenciones hacia los Pueblos Indígenas mayoritariamente, aunque no exclusivamente, en el ámbito geográfico de América Latina. Por ello, cabe hacer una referencia específica a los datos de población indígena en la región. Según la información de CEPAL¹ sobre la base de los censos y estimaciones a 2015, habría en América Latina aproximadamente 45 millones de indígenas, y más de 800 pueblos diferentes.

En México se contabilizan 17 millones de indígenas, siendo el país con mayor número de población indígena total. Sin embargo, en países como Bolivia o Guatemala (con aproximadamente 4 y 6,5 millones de indígenas respectivamente) es donde la población indígena representa un porcentaje más alto con respecto al total (aproximadamente un 41% de la población en ambos países).

Más allá del peso específico de la población indígena (aproximadamente un 5% de la población mundial y un 10% en América Latina), los Pueblos Indígenas se encuentran por lo general en situación de exclusión social y privación de derechos, lo que les sitúa en un contexto de especial vulnerabilidad. En un estudio del Banco Mundial² sobre esta materia se señalaba que, debido a esta situación, los beneficios del desarrollo tienen una menor incidencia en los Pueblos Indígenas, y recomendaba la realización de acciones focalizadas específicamente en ellos.

¹ Fabiana del Popolo “Pueblos Indígenas en América (Abya Yala): Desafíos para la igualdad en la diversidad.

² Hall G. y Patrinos, H.A., Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina: 1994-2004. BM, 2005.

España siempre ha mostrado su compromiso solidario con los derechos de los Pueblos Indígenas. Así, en 2007 ratificamos el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y, ese mismo año, adoptamos la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas. España formó parte del Grupo de Amigos de la Declaración, contribuyendo al impulso de su adopción. Posteriormente apoyamos la celebración de la Conferencia Mundial sobre Pueblos Indígenas, en 2014, con el fin de valorar el estado de cumplimiento de los compromisos adoptados en la Declaración. El documento final de la Conferencia fue adoptado por consenso. Estos acuerdos constituyen el marco normativo internacional para la defensa de los derechos de los Pueblos Indígenas.

El compromiso político con los derechos de los Pueblos Indígenas se trasladó también al ámbito de la cooperación, con la publicación en 2007 de una estrategia diferenciada, la Estrategia de la Cooperación Española con los Pueblos Indígenas (ECEPI). La ECEPI tiene como objetivo global contribuir al reconocimiento y al ejercicio efectivo del derecho de los Pueblos Indígenas a articular sus propios procesos de desarrollo social, económico, político y cultural. Para ello se promoverá la participación de los Pueblos Indígenas en los procesos de decisión que les afecten, se fortalecerán sus organizaciones e instituciones, se apoyarán sus propios modelos de desarrollo y se respaldará la protección de sus territorios, medio ambiente, sistemas culturales y patrimonio cultural.

La ECEPI tiene dos características que la convierten en un documento de especial vigencia. Por una parte, el proceso de elaboración -en el que participaron la academia, la sociedad civil y la AECID, pero, sobre todo, los representantes de movimientos y organizaciones indígenas- permitió abordar con solvencia el objetivo de la Estrategia: identificar las necesidades y demandas de los Pueblos Indígenas para guiar las acciones de cooperación. En segundo lugar, la ECEPI no es un documento aislado, sino que se inserta perfectamente en los objetivos más generales de la Cooperación Española: la lucha contra la pobreza, el respeto a los derechos humanos, la igualdad de género, la sostenibilidad medioambiental o el respeto a la diversidad cultural, dando así plena coherencia a las acciones específicas hacia los Pueblos Indígenas con las intervenciones generales de la Cooperación Española.

El marco normativo internacional al que España se ha adherido, junto con las líneas estratégicas definidas en la ECEPI, proporcionaron los mimbres para la consolidación del Programa Indígena, como unidad técnica especializada, dentro de AECID para el trabajo con los Pueblos Indígenas.

El Programa Indígena tiene como principal cometido coordinar y articular las intervenciones de cooperación para el desarrollo de los Pueblos Indígenas que realizan las distintas unidades de la AECID. Al aglutinar las diferentes intervenciones en esta materia, el programa tiene una visión global de la situación en los diferentes países, por lo que puede también promo-

ver el intercambio de experiencias y buenas prácticas entre ellos, fomentando así la cooperación entre pares.

Con el fin de que la Cooperación Española sea más eficiente y tenga un mayor impacto, el Programa Indígena ha definido unas líneas de intervención prioritarias:

• **Apoyo a la participación política plena y efectiva de los Pueblos Indígenas en todos aquellos procesos que les afecten.**

Es fundamental que los representantes de los Pueblos Indígenas puedan tener presencia en los foros donde se negocian aspectos que les afectan directamente. En este ámbito AECID ha priorizado fomentar la participación en los procesos internacionales. Para ello contribuimos al Fondo de Contribuciones Voluntarias para los Pueblos Indígenas de NNUU. Este fondo permite la participación de representantes de los Pueblos Indígenas en diferentes mecanismos y reuniones de Naciones Unidas, como son el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, del Mecanismo de Expertos para los Derechos de los Pueblos Indígenas, del Consejo de Derechos Humanos y su mecanismo de Examen Periódico Universal, del Comité de los Derechos Humanos, del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la mujer, del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y del Comité para los Derechos del Niño.

- **Promoción e implementación de los Derechos de los Pueblos Indígenas a través del Convenio N° 169 de la OIT y de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas**

En esta segunda línea se ha dado especial relevancia al derecho al consentimiento libre, previo e informado en las intervenciones que les afecten. Si bien se trata de un derecho ampliamente reconocido, el reto ahora es conseguir su aplicación efectiva.

El Programa Indígena, junto con la Oficina Regional del Pacto Mundial de Naciones Unidas (Global Compact), la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) han venido organizado Encuentros Internacionales sobre “El Derecho a la Consulta Previa” en el Centro de Formación de la Cooperación Española en Cartagena de Indias, (Colombia) y Encuentros subregionales para América Central en el Centro de Formación en la Antigua (Guatemala).

En estos encuentros la AECID asume el rol de mero mediador y facilitador para crear espacios de diálogo amplios entre los tres actores principales en los temas de consulta previa con el fin de superar las dificultades de comunicación que tradicionalmente han existido entre ellos. Estamos hablando de las organizaciones indígenas, de las instituciones gubernamentales locales y de las propias empresas que operan en los países de referencia.

Estos talleres están arrojando interesantes conclusiones. Entre las mismas cabe destacar, por una parte, que los derechos de los Pueblos Indígenas siguen siendo ampliamente desconocidos y, por tanto, no siempre trasladados a los ámbitos políticos y jurídicos nacionales. Por otra, que

existen todavía altos niveles de desconfianza entre los Estados y los Pueblos Indígenas, con respecto a los planteamientos para la realización de la consulta. Más allá de estas primeras conclusiones, el balance que puede hacerse es que la creación de espacios de concertación y diálogo ha permitido a cada parte exponer sus argumentos acerca de las principales dificultades para la realización de la consulta previa. En algunos casos han tratado de desarrollarse modelos que integraran las demandas de las partes, que, si bien han sido aplicados en un caso puntual, han servido como buena práctica sobre la que poder elaborar procedimientos en el futuro.

• **Apoyo a la utilización de los medios de comunicación como herramienta para el desarrollo de los Pueblos Indígenas**

En este ámbito la AECID tiene una larga trayectoria de apoyo a la Coordinadora Latinoamericana de cine y comunicación de los Pueblos Indígenas (CLACPI), para el fomento de la producción audiovisual indígena.

Requiere mención especial en este marco el Premio Bartolomé de las Casas. El premio se convoca desde 1991 por la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica y el Caribe, y la Casa de América, dentro de Tribuna Americana. Su propósito es distinguir a aquellas personas, instituciones u organizaciones que hayan destacado a lo largo del tiempo en la defensa del entendimiento y concordia con los Pueblos Indígenas de América, en la protección de sus derechos y el respeto de sus valores.

- **Promoción de políticas de protección para los Pueblos Indígenas en aislamiento y contacto inicial**

La AECID lleva 10 años comprometida con la protección de los pueblos en aislamiento. En este tiempo se han alcanzado logros relevantes entre los que cabe destacar la contribución a visibilizar la situación de los pueblos en aislamiento en las agendas políticas nacionales, regionales e internacionales. En este último ámbito, la AECID ha apoyado la adopción de las directrices de Naciones Unidas, bajo la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos humanos, para la protección de los pueblos en aislamiento y contacto inicial.

• **Contribución al funcionamiento institucional del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (FILAC)**

El Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (FILAC), es el único organismo multilateral de cooperación internacional especializado en la promoción del autodesarrollo y el reconocimiento de los derechos de los Pueblos Indígenas. AECID ha participado tradicionalmente en la financiación de los denominados Programas Emblemáticos del Fondo, concretamente: Concertación, Universidad Indígena Intercultural (UII) y Mujer Indígena.

En el marco de la UII cabe destacar la financiación del “Curso de Experto en Pueblos Indígenas, Derechos Humanos y Cooperación Internacional”, que en 2018 ha desarrollado su 12ª edi-

ción. Este curso tiene lugar cada año en la Universidad Carlos III de Madrid entre los meses de abril y junio. Está dirigido a profesionales y líderes indígenas, y ofrece una educación integral de calidad para que los titulados, una vez finalizado el curso, puedan intervenir en procesos de negociación sobre derechos indígenas que se desarrollan a nivel local, nacional e internacional, y asumir la dirección de los proyectos de desarrollo en sus comunidades.

Además de estas líneas generales, y siempre en torno a las prioridades de la Cooperación Española, el Programa Indígena ha financiado proyectos bilaterales, identificados por nuestras Oficinas Técnicas de Cooperación en el terreno, conjuntamente con los actores locales en cada país.

Sin ánimo de ser exhaustivos, cabe mencionar algunos particularmente relevantes. Por ejemplo, en Panamá se ha apoyado el programa de educación bilingüe intercultural, desde la educación inicial hasta sexto grado en la comarca Gunayala. En Paraguay se ha trabajado en el fortalecimiento de la Federación de Pueblo Indígenas (FAPÍ) favoreciendo que haya sido un protagonista activo en el diseño de la Estrategia del Gobierno hacia los Pueblos Indígenas. En Guatemala se está iniciando un proyecto de apoyo a las mujeres indígenas víctimas de violencia. En ocasiones, las mujeres indígenas no están integradas en los sistemas de protección a las víctimas de la violencia de género que ponen en marcha los estados, y no reciben atención específica. A través de este proyecto se adapta el sistema de atención a las necesidades específicas de las mujeres indígenas.

Perspectivas de la Cooperación con los Pueblos Indígenas en el marco de la Agenda 2030

El V Plan Director de la Cooperación Española reza “...En el ámbito de los Pueblos Indígenas y afrodescendientes, la Cooperación Española se compromete [...] a desarrollar en su plenitud la Estrategia sobre Pueblos Indígenas y los procesos orientados a conseguir su participación política plena y efectiva, y a defender sus derechos de propiedad intelectual, su patrimonio y su rica diversidad cultural”.

Asimismo, al referirse al ODS 15 y concretamente a las metas referidas a la conservación de la biodiversidad y la gestión forestal, el Plan Director hace una mención expresa a los Pueblos Indígenas por la especial relación con sus tierras y territorios, y el impacto positivo que ello tiene en la conservación del medioambiente y de la biodiversidad.

Con ello, se reafirma la vigencia de los objetivos e instrumentos de la Cooperación Española para continuar trabajando con los Pueblos Indígenas. Sin embargo, y aunque siempre en una línea de continuidad, queremos incidir en una serie de aspectos, que consideramos de especial importancia.

El apoyo a la participación política en los procesos que afectan especialmente a los Pueblos Indígenas, continúa siendo clave. Por ello, además de fomentar la participación en los foros de discusión de estos procesos, es especialmente necesario trabajar en la formación de líderes que puedan hacer valer sus posiciones. La Cooperación Española quiere profundizar en esta línea dando continuidad a intervenciones exitosas como nuestra colaboración con la Universidad Carlos III en la organización del Título de Experto en Pueblos Indígenas. Pero también aspiramos a aprovechar las nuevas tecnologías para definir mecanismos que permitan una formación que alcance a un mayor número de personas, y en lugares más remotos, focalizada en el liderazgo comunitario para abordar los problemas más específicos a los que se enfrentan habitualmente las comunidades.

Parte de estos problemas específicos a los que nos referimos son aquellos relacionados con los procedimientos para la realización de la consulta previa y la obtención del consentimiento de las comunidades para la realización de intervenciones en sus territorios. En los Encuentros celebrados hasta ahora en los Centros de Formación en Cartagena de Indias y Antigua, han surgido propuestas de los diferentes actores, a las que creemos necesario dar seguimiento, para avanzar en este ámbito. Por un lado, hay países en los que, como resultado de los Encuentros, ha comenzado a consolidarse una línea de trabajo con empresas y organizaciones indígenas. Queremos potenciar estas iniciativas poniendo en valor las buenas prácticas de aquellas empresas que tengan políticas de cumplimiento de derechos humanos y de relación con comunidades indígenas.

Se quiere asimismo disponer de una herramienta que permita a las empresas analizar el coste de beneficio que tiene realizar los procesos de consulta previa de acuerdo a los estándares internacionales. Además, queremos ahondar en los aspectos relativos a la gestión compartida de los proyectos, y la participación en los beneficios para reflexionar sobre nuevos modelos de relación respetuosos con los Pueblos Indígenas.

Otro ámbito sujeto a una visión renovada es el de nuestra colaboración con el FILAC. De la ayuda a programas puntuales, deseamos avanzar hacia el impulso del FILAC como organización de referencia para los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe. Para ello, hemos apoyado el trabajo que está realizando el Fondo para posicionar las demandas de los Pueblos Indígenas en el marco de la Agenda 2030 y en el sistema de Cumbres Iberoamericanas. En los últimos dos años FILAC ha desarrollado la denominada "Ruta Iberoamericana", que culminó con la participación del FILAC en la Cumbre Iberoamericana de Antigua, Guatemala. FILAC quiere llevar las demandas de los Pueblos Indígenas a la Agenda Iberoamericana, y dotarse de mecanismos para una mayor articulación entre la Cooperación Iberoamericana y las actividades propias del Fondo.

Para ello, FILAC aprobó su Plan de Acción en el I Encuentro de Altas Autoridades Iberoamericanas y de los Pueblos Indígenas, celebrado en el Centro de Formación de la Cooperación Espa-

ñaola en Antigua. El Plan define como objetivos principales: ajustar los marcos normativos e institucionales nacionales a los estándares internacionales de derechos de los Pueblos Indígenas; Incluir la perspectiva de los Pueblos Indígenas en los planes nacionales para la implementación y seguimiento de la Agenda 2030 y los ODS; Establecer mecanismos formales y permanentes de participación, diálogo y consulta entre Estados y Pueblos Indígenas; y fortalecer la participación plena y efectiva de las mujeres indígenas en la generación de políticas públicas dirigidas a prevenir las formas de violencia de las que son víctimas. La Cooperación Española ha acompañado todo este proceso y pretende seguir apoyando el desarrollo del Plan en el futuro.

Por último, cabe mencionar los proyectos bilaterales financiados por el Programa Indígena. Estos proyectos tienen la particularidad de atender necesidades específicas manifestadas por las autoridades de nuestros países prioritarios, por lo que no queremos prescindir de esta herramienta para dar continuidad a proyectos que han sido muy exitosos. Asimismo, queremos potenciar la coordinación de estas actuaciones bilaterales con las demás líneas que vamos a priorizar en el marco del Programa. De este modo, trabajaremos con los países en el apoyo al desarrollo de Planes Nacionales que adapten su normativa a los estándares internacionales, en proyectos de capacitación institucional para la puesta en marcha de la consulta previa, libre e informada, y en la atención específica a sectores más vulnerables, con especial incidencia en las mujeres indígenas. En el trabajo a través de proyectos bilaterales, es de especial interés fomentar espacios para que los países puedan intercambiar prácticas de referencia entre ellos y dotar así a los proyectos bilaterales de una perspectiva regional.

Desde la Cooperación Española somos conscientes de que los retos a los que se enfrentan los Pueblos Indígenas son muchos, y de que nuestras líneas de intervención no los abarcan todos. Sin embargo, apostamos por la labor que la cooperación debe tener como catalizador de procesos que no se producirían de otro modo, y como dinamizador de actuaciones de las que, en última instancia, sean los propios beneficiarios quienes se hagan responsables.

Pretendemos por ello, continuar apoyando iniciativas que son fundamentales para el reconocimiento de los derechos de los Pueblos Indígenas, partiendo de que para ello es necesario acompañar a los Estados en el desarrollo de políticas públicas, dar voz a los Pueblos Indígenas fomentando su participación política, y trabajar en la mayor incidencia internacional de las cuestiones indígenas.

Colaboración del Movimiento por la Paz –MPDL– con Unidad Indígena del Pueblo Awá - UNIPA

MPDL colabora en Colombia con la Unidad Indígena del pueblo Awá-UNIPA, en el marco del proyecto financiado por la Unión Europea: “Mujeres al teléfono: una estrategia integral de apoyo a defensoras de Derechos Humanos en Nariño” y el “Programa de acogida temporal a personas defensoras de derechos humanos de la ciudad de Madrid” 2018-2019; nominándola a su vez para los premios SOLIDAR Silver Rose Awards 2018 - The Progressive Civil Society Award y Bartolomé de las Casas 2018.

UNIPA es una forma autónoma de organización de las comunidades indígenas Awá, que actualmente tiene 29.227 personas asociadas y un total de 32 resguardos indígenas, y que busca defender y promover la realización de los derechos e intereses de dicho pueblo, una sociedad tradicionalmente nómada-recolectora, con una economía auto-sostenible, que ocupa territorios a ambos lados de la frontera entre Colombia y Ecuador. Esta zona se caracteriza entre otras cosas por conservar grandes extensiones de selva, ser paso estratégico del oleoducto transandino, y gozar de un clima propicio para la siembra de cultivos de uso ilícito (fundamentalmente la hoja de coca), lo que la convierte en un territorio muy deseado por diferentes actores vinculados a la guerra y el narcotráfico.

Dentro de esta asociación, la Consejería de Mujer y Familia, organismo con el que se articula MPDL en Colombia, nació en los años 1991-1993 con el propósito de defender los derechos de las más de 14.000 mujeres Awá, sus valores culturales e identidad, y ha ido desarrollando durante los últimos años multitud de acciones orientadas a la protección de las indígenas Awá, siendo su rol fundamental para la supervivencia y puesta en valor de la cultura y aportes de este colectivo. Entre otras muchas actividades, promueve la defensa de los derechos del pueblo y en especial de las mujeres Awá, desarrolla procesos de empoderamiento y liderazgo, promueve el buen vivir del pueblo Awá y el Ser indígena inkalawá, genera espacios de participación y trabaja en prevención y atención del desplazamiento forzado, el reclutamiento armado a menores y/o las masacres, realizando denuncias permanentes a nivel regional, nacional e internacional.

DEPARTAMENTO DE COMUNICACIÓN Movimiento por la Paz –MPDL–

NACIONAL

Estreno de NISA´ Locas, Mujeres, Ciertas

El 14 de diciembre se estrenó la obra *NISA´ Locas, Mujeres, Ciertas* del Grupo de Teatro Social MPDL formado íntegramente por personas voluntarias, la mayoría mujeres, del madrileño barrio de El Pozo en Vallecas.

“Son ya muchos los ojos cerrados, las bocas calladas, las manos inmóviles, los pensamientos enterrados...”. *NISA´ Locas, Mujeres, Ciertas* aborda los derechos de las mujeres y la igualdad de género, contextualizada en Marruecos pero con una mirada feminista global. La obra, creada y dirigida por las voluntarias, es el resultado de un proceso de participación horizontal y cooperativa, y de reflexión personal y grupal sobre las temáticas y valores en los que trabajamos como organización.



Estreno de
NISA'
LOCAS MUJERES CIERTAS

Grupo de Teatro Social de
Movimiento por la Paz

VIERNES 14 DIC 18 h

Espacio Mujer Madrid (EMMA)
C/ Martos 185 – 28053 Madrid

ENTRADA GRATUITA HASTA COMPLETAR Aforo

Movimiento por la Paz
cooperación española
Español Mujer Madrid
Fundación José María de Llanos

Durante el proceso, las voluntarias han participado en diferentes acciones para ahondar en una temática nueva para ellas, como son los encuentros de apoyo con mujeres marroquíes en Madrid y un viaje formativo a Marruecos en abril de 2018. El Grupo de Teatro Social MPDL está preparando *NISA'* desde 2017, enmarcada dentro de las actividades de nuestros proyectos de Educación para el Desarrollo en Marruecos con la financiación de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

<https://www.mpd.org/noticias/espana/sensibilizacion-movilizacion/estreno-nisa-locas-mujeres-ciertas>

Día Internacional de las Personas Voluntarias



Para celebrar el Día Internacional de las Personas Voluntarias el 5 de diciembre, el Movimiento por la Paz -MPDL- organizó un acto el martes 4 de diciembre en el Centro Social de Entrevías en Madrid. El Espacio Mesa Participativa de Mentoría Social ocupó la primera parte del mismo, donde compartimos con el voluntariado, equipo técnico y personas beneficiarias de nuestra organización la interesante experiencia de mentoría social que estamos impulsando des-

de el Área de Movilización Social. Posteriormente, tuvo lugar el Espacio musical *Moviendo el body por el voluntariado*, espacio de intercambio sociocultural a través de la música y el baile, y un agradecimiento musical para nuestro voluntariado.

Algunos de nuestros/as compañeros/as y personas beneficiarias ofrecieron una muestra musical de distintos orígenes, ritmos e instrumentos. Musa Camara, cantante y beneficiario de nuestro Programa de Acogida Humanitaria ofreció canciones y ritmos afros de Guinea Conakry. A continuación, disfrutamos de ritmos latinos con una clase magistral de salsa y finalizamos con un concierto de Jazz&Swing a cargo de nuestro compañero Jorge con el objetivo de bailar por el cambio social y el intercambio entre culturas.

<https://www.mpd.org/noticias/espana/sensibilizacion-movilizacion/celebramos-dia-internacional-personas-voluntarias>

Foro Mundial sobre las Violencias Urbanas

En el marco del II Foro Mundial sobre las Violencias Urbanas y la Educación para la Convivencia y la Paz del Ayuntamiento de Madrid, el Movimiento por la Paz –MPDL organizó dos eventos:

“La ciudad también es nuestra”, una experiencia de articulación entre academia, sociedad civil y cooperación internacional para la promoción de derechos de mujeres y jóvenes en ciudades de Colombia que tuvo lugar el 6 de noviembre en colaboración con Corporación Humanas y Asociación Manos Amigas -AMA-. Durante esta jornada abordamos la violencia contra las mujeres desde la cultura patriarcal y la exclusión, haciendo especial énfasis en la interrelación con la violencia por la desigualdad urbana y el espacio público. Presentamos, además, el proyecto *Ciudades de Paz: Iniciativas urbanas en Colombia para promocionar los derechos de mujeres y jóve-*



CAPITAL
DE PAZ

II Foro Mundial sobre Violencias Urbanas y Educación para la Convivencia y la Paz

 | MADRID

5-8 Nov. 2018



nes, financiado por el Ayuntamiento de Madrid y co-ejecutado por el Movimiento por la Paz, Humanas y AMA en Colombia.

“Violencia contra niños y niñas”, una experiencia socioeducativa de prevención de la violencia contra los niños y las niñas en el ámbito comunitario, el miércoles 7 de noviembre con la presentación de nuestro socio educativo Escuela de Paz. El proyecto tiene como objetivo trabajar hacia una sociedad más justa con niños y niñas; situado en Vallecas, concretamente en los barrios de El Pozo y Entrevías, actualmente trabaja con 30 menores de entre 6 y 18 años.

Iniciativa europea EU Aid Volunteers

Las cuatro organizaciones españolas en la iniciativa europea de voluntariado humanitario EU Aid Volunteers -Acción contra el Hambre, Alianza por la Solidaridad, Médicos del Mundo y el Movimiento por la Paz -MPDL-, organizamos una sesión informativa EU Aid Volunteers para potenciales voluntarios/as.



El evento tuvo lugar el viernes 23 de noviembre en la sede de Médicos del Mundo en Madrid, donde presentamos la iniciativa y las vacantes de voluntariado humanitario EU Aid Volunteers con diferentes perfiles: Junior, Senior y Online. El Movimiento por la Paz es una de las cuatro organizaciones españolas que forma parte de la iniciativa europea EU Aid Volunteers en la modalidad de Capacity Building y Deployment, cuenta con la certificación de organización de envío y vacantes de voluntariado humanitario en distintos países: <https://www.mpd.org/espacios-mpdl/eu-aid-volunteers>

Campana para evitar las infradenuncias de los casos discriminatorios



El Servicio de Asistencia y Orientación a Víctimas de Discriminación Racial o Étnica presentó un video para informar del Servicio y romper con la infradenuncia de los casos discriminatorios que se producen.

El 3 de octubre se presentó, en el Salón de Actos de la Secretaría de Estado de Igualdad, una pieza audiovisual con el objetivo de dar a conocer la asistencia que puede prestar este servicio a potenciales víctimas y crear conciencia social frente a sucesos discriminatorios por motivos raciales o étnicos. Se dirige no sólo a potenciales víctimas de discriminación sino también a profesionales, agentes clave y al público en general.

Las ocho entidades que integramos el Servicio de Asistencia, Accem, CEAR, Cruz Roja Española, Fundación Cepaim, Fundación Secretariado Gitano, Movimiento contra la Intolerancia, Movimiento por la Paz -MPDL- y Red Acoge, hemos podido constatar que en los más de cinco años de actividad, todavía existe un gran índice de infradenuncia entre los grupos de personas con las que trabajamos y solicitan nuestros servicios.

<https://www.mpd.l.org/noticias/espana/derechos-humanos/campana-para-evitar-infradenuncias-casos-discriminatorios>

INTERNACIONAL

Historia del Barrio El Pozón



El barrio El Pozón, que forma parte de ese gran cordón de periferia que bordea la ciudad de Cartagena de Indias (Colombia), es uno de los barrios más estigmatizado por la violencia, la delincuencia, la drogadicción y el desempleo. Pero al conocer el barrio, se hacen también evidentes la riqueza cultural, la fuerza de su gente, su alegría y las ganas de salir adelante, aspectos positivos que muchos han invisibilizado.

En el año 2015 se creó el colectivo de comunicaciones H.O.L.A (Habla, Oye, Locuta y Aplica), integrado por 10 jóvenes, que apoyados en la tecnología audiovisual, intentan recuperar la memoria histórica de su barrio, visibilizando las historias, la vida, las voces y la resistencia de sus habitantes, buscando transformar todos los estigmas negativos establecidos en la mente de lo/as cartagenero/as.

Con el propósito de reconstruir la historia de vida del barrio, de reivindicar la voz de las personas mayores, de posibilitar encuentros de acercamiento inter-generacional y, sobre todo, de construir sentido de identidad y pertenencia, convencidos de que estas acciones potencian la convivencia y transforman estereotipos, los jóvenes del colectivo de comunicaciones H.O.L.A, en el marco del proyecto “Mujeres y jóvenes locales de Construcción de Paz en Cartagena, Colombia” que el Movimiento por la Paz -MPDL- está llevando a cabo, financiado por el Ayuntamiento de Barcelona, realizan el corto-documental “Historia del Barrio El Pozón”.

<https://www.mpdl.org/noticias/america-latina/derechos-humanos/corto-historia-barrio-pozon-visibiliza-voces-resistencia>

Revista de Revistas

ALEX IVÁN ARÉVALO SALINAS

TAMER AL NAJJAR TRUJILLO

Universitat Jaume I, Castelló

Observatorio de medios para el cambio social COMCAMBIO

www.comcambio.com

DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Bravo, Y. (2018): “Los territorios indígenas y la colonialidad del derecho. La lucha por la defensa del territorio indígena cucapá (Baja California, México)”, *Tefros*, 16(1), 34-68. Edita: Taller de Etnohistoria de la Frontera Sur. Edita: Universidad Nacional de Río Cuarto.

Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6297705>

En México existe una visión dominante sobre el territorio vinculada al Estado y la legalidad, no obstante, su imposición ha sido resultado de un proceso histórico de dominación y violencia que ha negado diversas nociones y prácticas territoriales existentes, como las de los pueblos indígenas. Este texto hace un recorrido histórico para mostrar las relaciones de colonialidad y su vínculo con el derecho a partir del caso del pueblo indígena cucapá en Baja California en el norte de México. Este pueblo es paradigmático pues los procesos de colonialismo español que el resto de los pueblos indígenas vivió no lo afectaron directamente, y siguió conservando su modo de vida seminómada hasta el siglo XIX. Sin embargo, los procesos de colonialidad más agresivos se dieron en el siglo XX por conflictos fronterizos entre México y Estados Unidos por el territorio de la Alta California y el agua del Río Colorado. Esta historia de despojo y violencia que perdura hasta la actualidad ha llevado a los cucapá a usar el derecho como una herramienta de defensa de sus derechos como pueblo indígena.

Cedillo, R. (2018): “Inclusión política indígena en el Perú del siglo XXI, Apuntes electorales”, *Revista del Instituto Electoral del Estado de México*, 17(59), 9-44. Edita: *Instituto Electoral del Estado de México*.

Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6507894>

Este artículo tiene como objetivo presentar la situación de la representación política de los indígenas en Perú. Se argumenta que la inclusión política de los indígenas está condicionada por el sistema de partidos políticos desdibujado y desterritorializado, una distritación electoral confinada a lo nacional y la frágil vinculación de los indígenas electos con organizaciones sociales-campesinas. La clave del problema de la inclusión política nativa y originaria en Perú, está en que la cuota electoral étnica se contempla para puestos públicos intermedios como consejos regionales y provinciales, dejando un gran déficit en cargos de representación nacional y en el ámbito local-municipal.

Durand, C. (2018): “Una prospectiva valorativa de los derechos humanos desde la óptica de los derechos indígenas”, *Lex social: revista de los derechos sociales*, 2, 199-215. Edita. Centro Euro-Árabe de Estudios Jurídicos Avanzados, Universidad Pablo Olavide.

Disponible en: https://www.upo.es/revistas/index.php/lex_social/article/view/3491

En este estudio se relacionan tres variables, la diversidad cultural, la ética y su expresión jurídica y los pueblos originarios, y cuyo enunciado se considera complejo y en ocasiones contradictorio, en virtud del ejercicio del poder político por parte de quienes dominan las sociedades contemporáneas. Más allá de la lógica del discurso dominante relativo a los derechos humanos, este estudio establece ciertas pautas acerca de la importancia que puede plantear la debida adecuación de lo que los pueblos indígenas entienden por derecho y en particular, derechos humanos, y cuya adecuación ideológica podría proporcionar un sentido “más humano” a la normatividad social.

Espinoza, A. (2018): “El reconocimiento del Derecho consuetudinario indígena como Derechos Humanos. Su estado en el Derecho chileno moderno”, *Cadernos de derecho actual*. 8, 413-437. Edita: Asociación Xuristas en Acción.

Disponible en: <http://www.cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/250/151>

En la actualidad estudiar el valor de la costumbre en el Derecho resulta de interés por diversas razones. Primero, porque el devenir del Derecho moderno ha modificado su estructura jurídica, en gran parte debido a la inserción de principios emanados desde los tratados internacionales de Derechos Humanos. En este contexto, el mandato de restablecer un pluralismo jurídico en materia de derechos indígenas, ha elevado el requerimiento de buscar nuevas herramientas para cumplir con esta obligación. En este escenario, el Derecho consuetudinario se expresará como una herramienta eficaz y dúctil para este propósito. Debido a su carácter de manifestación natural de la estructura social y cultural de un pueblo, sobre ello se construye cualquier noción jurídica en un tenor de legitimidad, validez y pertinencia. A partir de esta propuesta, este artículo presenta un estudio de la costumbre como elemento jurídico en el ámbito del Derecho indígena

fijado en el sistema jurídico chileno. Para este efecto, se realiza un análisis de naturaleza histórica-jurídica, al mismo tiempo se desarrolla un análisis jurisprudencial tanto nacional como internacional, resaltando su situación en nuestros días, como una herramienta efectiva dentro de la práctica judicial.

Fernández, J.; Fuentes, C. (2018): "Percepciones sociales sobre el derecho de autonomía de los pueblos indígenas en Chile", Polis: Revista Latinoamericana, 17(49), 29-54. Edita: Universidad de Los Lagos. Centro de Estudios del Desarrollo Regional y Políticas Públicas – CEDER

Disponible en: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-65682018000100029

En este trabajo se estudian las actitudes sociales respecto al derecho de autonomía de los pueblos indígenas en Chile. Basado en un estudio de opinión pública del Centro de Estudios Interculturales e Indígenas (CIIR), se concluye que la demanda por autonomía tiende a ser más relevante entre personas que se auto identifican como indígenas, jóvenes, con niveles de escolaridad baja, que viven en zonas urbanas, de izquierda, y de la macrozona centro y norte. A diferencia de otros estudios que estudian la tolerancia o aceptación de la diversidad étnica, en este estudio se explora el perfil de quienes favorecen/rechazan la autonomía indígena, realizando una contribución a la literatura al especificar que no siempre mayores niveles de escolaridad se asocian con mayor tolerancia a la diversidad y que las demandas por autonomía no necesariamente provienen de los territorios que enfrentan mayor conflictividad.

Gálvez, L. (2018): "Estudio comparado del reconocimiento jurídico de los pueblos indígenas y sus derechos en América Latina y el Sudeste Asiático", *Icade: Revista de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y empresariales*, 103. Edita: Universidad Pontificia Comillas.

Disponible en: <http://revistas.upcomillas.es/index.php/revistaicade/article/view/8351>

El presente trabajo pretende realizar un análisis comparativo de los diversos factores que explican los enormes avances logrados en el conjunto de América Latina respecto del reconocimiento jurídico de los pueblos indígenas y sus derechos y las razones que, por el contrario, no han permitido que este proceso de reconocimiento arranque con la misma fuerza en el Sudeste Asiático. Los principales factores analizados para realizar este diagnóstico son: a) los procesos históricos de colonización, descolonización, conformación de los Estados modernos y los sistemas filosófico-políticos de cada región, y b) su grado de integración en los organismos regionales e internacionales sobre derechos humanos, así como la capacidad de cada organización para influir sobre esta materia en las legislaciones nacionales. Este análisis resulta fundamental a la hora de conformar y adoptar estrategias encaminadas a reorientar aquellas políticas y legislaciones que, hasta la fecha, no reconocen ni protegen a estos pueblos.

Gómez, A. (2018): "La jurisdicción especial indígena en el sistema jurídico colombiano", *Revista Boliviana de Derecho*, 25, 586-609. Edita: Fundación Iuris Tantum.

Disponible: http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2070-81572018000100021

El presente artículo aborda la jurisdicción especial indígena prevista en la Constitución Política Colombiana de 1991. Para ello, se sostiene que dicha institución debe contextualizarse en la propuesta normativa del multiculturalismo contemporáneo, que responde a un devenir histórico particular y que ha sido desarrollada, en ausencia del legislador colombiano por el juez constitucional hasta delimitar los elementos que actualmente componen el "fuero indígena".

Guerrero, A.L. (2018). "Reflexiones ético-políticas sobre los derechos colectivos de los pueblos indígenas", *Revista Nuestra América*, 6(11), 227-238. Edita: Corriente nuestra América desde abajo.

Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6265874>

En esta ocasión abordaré algunas cuestiones sobre las implicaciones ético-políticas del reconocimiento internacional de los derechos de los pueblos indígenas, ya que en ellos se encuentran concepciones que enriquecen la defensa de la integridad humana y que vienen a ser un eje de sustento que se incorpora al ya existente de la tradición occidental moderna de los derechos humanos, acontecimiento que motiva reflexiones sobre las relaciones entre el poder político y estos pueblos en nuestra región.

Lievano, K., Marzó, M.; Torres, F. (2018). Percepción y planificación del turismo sostenible en comunidades indígenas de México, *Retos. Revista de Ciencias de la Administración y Economía*, 8(15), 117-133. Edita: Universidad Politécnica Salesiana de Ecuador.

Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6382098>

La investigación destaca la necesidad de salvaguardar las riquezas culturales de los pueblos indígenas, más aún cuando en sus comunidades se promueven y llevan a cabo actividades turísticas que ponen en riesgo su identidad como culturas autóctonas preservadoras de sus tradiciones y lengua de origen. Tal es el caso de las comunidades Mayas Chontales en el municipio de Nacajuca, Tabasco, México. Donde se preservan costumbres ancestrales como la lengua chontal y la elaboración de artesanías. El trabajo tiene como objetivo analizar el grado de participación activa de los pobladores en cuatro comunidades pertenecientes al corredor Biji Yokot'an, donde la población Maya Chontal funge como parte de la oferta turística. El diseño metodológico es con enfoque mixto. La recolección de información incluyó: observación directa, entrevistas exploratorias y encuestas con sondeos de opinión. Para el cálculo de la muestra se realizó un muestreo aleatorio en cada

comunidad utilizando la estimación de una proporción, y con base en los resultados del muestreo se aplicaron 304 cuestionarios en las comunidades objeto de estudio. Los resultados obtenidos indican que en dichas comunidades no se promueve la práctica del turismo sostenible. Incluso, hay artesanos quienes permanecen como espectadores del producto turístico desarrollado en sus comunidades. Por tanto, el trabajo demuestra la ausencia de una oferta turística planificada, así como la falta de toma de conciencia y participación en la mayoría de los habitantes en la zona.

Ramírez Puerto, A. (2018). La multiculturalidad en el discurso oficial y en los hechos. Valoración de lo indígena en la percepción local y en la acción institucional en la Sierra Norte de Puebla, *Revista de Antropología Experimental*, 18, 111-120. Edita: Universidad de Jaen. Departamento de Antropología, Geografía e Historia.

Disponible en: <https://revistaselectronicas.ujaen.es/index.php/rae/article/view/3316>

En los años 70 del siglo XX, la República Mexicana, tras una política de asimilación cultural instituyó el discurso de la riqueza de la multiculturalidad de la nación. Cuarenta años después de este giro político-ideológico analizamos cual es el estado de la lengua y cultura originaria en la Sierra Norte de Puebla en cuanto a su presencia y valoración. Por un lado expongo la opinión de indígenas recogida mediante entrevistas, por otro, observo instituciones públicas y privadas presentes en la región, entre cuyas directrices supuestamente se encuentra el respeto e incluso la promoción de la multiculturalidad. Todo ello aporta evidencias de una persistente discriminación cultural, una desvalorización que ha llegado a interiorizarse por parte de los indígenas, dando como resultado un retroceso en el uso de la lengua y costumbres locales, a pesar de los esfuerzos de organizaciones indígenas por evitarlo.

Sol Bucetto, M. (2018). El derecho de los pueblos indígenas a la consulta previa, libre e informada, y los principios de progresividad y no regresividad. Estudio de la aplicación práctica de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos en Colombia, *revista Lex*, 16(21), 15-52. Edita: Revista de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Alas Peruanas.

Disponible en: <http://revistas.uap.edu.pe/ojs/index.php/LEX/article/view/1540>

El derecho a la consulta previa, libre e informada implica que cada vez que se pretenda adoptar medidas que puedan afectar directamente a los pueblos indígenas, el Estado debe consultarlos mediante procedimientos culturalmente adecuados que respeten sus instituciones representativas. En el caso *Saramaka vs. Surinam* se han delineado los estándares mínimos de protección, y la Corte Constitucional colombiana los ha hecho propios. En líneas generales, Colombia respeta la progresividad de los derechos reconocidos a los pueblos indígenas, pero aún existen manifestaciones regresivas que atentan contra la implementación y exigibilidad del derecho fundamental a la consulta.

Convenio OIT 169, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes

27 junio 1989

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo y congregada en dicha ciudad el 7 de junio de 1989, en su septuagésima sexta reunión;

Observando las normas internacionales enunciadas en el Convenio y en la Recomendación sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957;

Recordando los términos de la Declaración Universal de Derechos Humanos, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y de los numerosos instrumentos internacionales sobre la prevención de la discriminación:

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

Reconociendo las aspiraciones de esos pueblos a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven;

Observando que en muchas partes del mundo esos pueblos no pueden gozar de los derechos humanos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población de los Estados en que viven y que sus leyes, valores, costumbres y perspectivas han sufrido a menudo una erosión;

Recordando la particular contribución de los pueblos indígenas y tribales a la diversidad cultural, a la armonía social y ecológica de la humanidad y a la cooperación y comprensión internacionales;

Observando que las disposiciones que siguen han sido establecidas con la colaboración de las Naciones Unidas, de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y de la Organización Mundial de la Salud, así como del Instituto Indigenista Interamericano, a los niveles apropiados y en sus esferas respectivas, y que se tiene el propósito de continuar esa colaboración a fin de promover y asegurar la aplicación de estas disposiciones;

Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones sobre la revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (núm. 107), cuestión que constituye el cuarto punto del orden del día de la reunión, y

Después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de un convenio internacional que revise el Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957.

Adopta con fecha veintisiete de junio de mil novecientos ochenta y nueve, el siguiente Convenio, que podrá ser citado como el

Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989:

Parte I. Política General

Artículo 1.- 1. El presente Convenio se aplica:

- a) a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial:
 - b) a los pueblos en países independientes, considerados 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 parte de ellas.
2. La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio.
 3. La utilización del término "pueblos" en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional.

Artículo 2

1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.
2. Esta acción deberá incluir medidas:
 - a) que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población;
 - b) que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones;
 - c) que ayuden a los miembros de los pueblos interesados a eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida.

Artículo 3

1. Los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación. Las disposiciones de este Convenio se aplicarán sin discriminación a los hombres y mujeres de esos pueblos.
2. No deberá emplearse ninguna forma de fuerza o de coerción que viole los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos interesados, incluidos los derechos contenidos en el presente Convenio.

Artículo 4

1. Deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados.
2. Tales medidas especiales no deberán ser contrarias a los deseos expresados libremente por los pueblos interesados.
3. El goce sin discriminación de los derechos generales de ciudadanía no deberá sufrir menoscabo alguno como consecuencia de tales medidas especiales.

Artículo 5

Al aplicar las disposiciones del presente Convenio:

- a) deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente;
- b) deberá respetarse la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos;
- c) deberán adoptarse, con la participación y cooperación de los pueblos interesados, medidas encaminadas a allanar las dificultades que experimenten dichos pueblos al afrontar nuevas condiciones de vida y de trabajo.

Artículo 6

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:
 - a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas,

cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

- b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;
- c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

Artículo 7

1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en la que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.
2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.
3. Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y so-

bre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.

4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan.

Artículo 8

1. Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario.
2. Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio.
3. La aplicación de los párrafos 1 y 2 de este artículo no deberá impedir a los miembros de dichos pueblos ejercer los derechos reconocidos a todos los ciudadanos del país y asumir las obligaciones correspondientes.

Artículo 9

1. En la medida en que ello sea compatible con el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, deberán respetarse los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros.
2. Las autoridades y los tribunales llamados a pronunciarse sobre cuestiones penales deberán tener en cuenta las costumbres de dichos pueblos en la materia.

Artículo 10

1. Cuando se impongan sanciones penales previstas por la legislación general a miembros de dichos pueblos deberán tener en cuenta sus características económicas, sociales y culturales.

2. Deberán darse la preferencia a tipos de sanción distintos del encarcelamiento.

Artículo 11

La ley deberá prohibir y sancionar la imposición a miembros de los pueblos interesados de servicios personales obligatorios de cualquier índole, remunerados o no, excepto en los casos previstos por la ley para todos los ciudadanos.

Artículo 12

Los pueblos interesados deberán tener protección contra la violación de sus derechos, y poder iniciar procedimientos legales, sea personalmente o bien por conducto de sus organismos representativos, para asegurar el respeto efectivo de tales derechos. Deberán tomarse medidas para garantizar que los miembros de dichos pueblos puedan comprender y hacerse comprender en procedimientos legales, facilitándoles si fuere necesario, intérpretes u otros medios eficaces.

Parte II. Tierras

Artículo 13

1. Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos que ocupan o utilizan de alguna otra manera y en particular los aspectos colectivos de esa relación.
2. La utilización del término "tierras" en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera.

Artículo 14

1. Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes.

2. Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión.
3. Deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados.

Artículo 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.
2. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.

Artículo 16

1. A reserva de lo dispuesto en los párrafos siguientes de este artículo, los pueblos interesados no deberán ser trasladados de las tierras que ocupan.
2. Cuando excepcionalmente el traslado y la reubicación de esos pueblos se consideren necesarios, sólo deberán efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa. Cuando no pueda obtener su consentimiento, el traslado y la reubicación sólo deberá tener lugar al término de procedimientos adecuados establecidos por la legislación nacional, incluidas encuestas públicas, cuando haya lugar, en que los pueblos interesados tengan la posibilidad de estar efectivamente representados.

3. Siempre que sea posible, estos pueblos deberán tener el derecho de regresar a sus tierras tradicionales en cuanto dejen de existir las causas que motivaron su traslado y reubicación.
4. Cuando el retorno no sea posible, tal como se determine por acuerdo o en ausencia de tales acuerdos, por medio de procedimientos adecuados, dichos pueblos deberán recibir en todos los casos posibles, tierras cuya calidad y cuyo estatus jurídico sean por lo menos iguales a los de las tierras que ocupaban anteriormente, y que les permitan subvenir a sus necesidades y garantizar su desarrollo futuro. Cuando los pueblos interesados prefieran recibir una indemnización en dinero o en especie, deberá concedérseles dicha indemnización con las garantías apropiadas.
5. Deberá indemnizarse plenamente a las personas trasladadas y reubicadas por cualquier pérdida o daño que hayan sufrido como consecuencia de su desplazamiento.

Artículo 17

1. Deberán respetarse las modalidades de transmisión de los derechos sobre la tierra entre los miembros de los pueblos interesados establecidas por dichos pueblos.
2. Deberá consultarse a los pueblos interesados siempre que se considere su capacidad de enajenar sus tierras o de transmitir de otra forma sus derechos sobre estas tierras fuera de su comunidad.
3. Deberá impedirse que personas extrañas a esos pueblos puedan aprovecharse de las costumbres de esos pueblos o de su desconocimiento de las leyes por parte de sus miembros para arrogarse la propiedad, al posesión o el uso de las tierras pertenecientes a ellos.

Artículo 18

La ley deberá prever sanciones apropiadas contra toda intrusión no autorizada en las tierras de los pueblos interesados o todo uso no autorizado de las mismas por personas ajenas a ellos, y los gobiernos deberán tomar medidas para impedir tales infracciones.

Artículo 19

Los programas agrarios nacionales deberán garantizar a los pueblos interesados condiciones equivalentes a las que disfruten otros sectores de la población a los efectos de:

- a) la asignación de tierras adicionales a dichos pueblos cuando las tierras de que dispongan sean insuficientes para garantizarles los elementos de una existencia normal o para hacer frente a su posible crecimiento numérico;
- b) el otorgamiento de los medios necesarios para el desarrollo de las tierras que dichos pueblos ya poseen.

Parte III. Contratación y condiciones de empleo

Artículo 20

1. Los gobiernos deberán adoptar, en el marco de su legislación nacional y en cooperación con los pueblos interesados, medidas especiales para garantizar a los trabajadores pertenecientes a esos pueblos una protección eficaz en materia de contratación y condiciones de empleo, en la medida en que no estén protegidos eficazmente por la legislación aplicable a los trabajadores en general.
2. Los gobiernos deberán hacer cuanto esté en su poder por evitar cualquier discriminación entre los trabajadores pertenecientes a los pueblos interesados y los demás trabajadores, especialmente en lo relativo a:
 - a) acceso al empleo, incluidos los empleos calificados y las medidas de promoción y de ascenso;
 - b) remuneración igual por trabajo de igual valor;
 - c) asistencia médica y social, seguridad e higiene en el trabajo, todas las prestaciones de seguridad social y demás prestaciones derivadas del empleo, así como la vivienda;
 - d) derecho de asociación, derecho a dedicarse libremente a todas las actividades sindicales para fines lícitos, y derecho a concluir convenios colectivos con empleadores o con organizaciones de empleadores.
3. Las medidas adoptadas deberán en particular garantizar que:
 - a) los trabajadores pertenecientes a los pueblos interesados, incluidos los trabajadores estacionales, eventuales y migrantes empleados en la agricultura o en otras actividades, así como los empleados por contratistas de mano de obra, gocen de la protección que con-

fieren la legislación y la práctica nacionales a otros trabajadores de estas categorías en los mismos sectores, y sean plenamente informados de sus derechos con arreglo a la legislación laboral y de los recursos de que disponen;

- b) los trabajadores pertenecientes a estos pueblos no estén sometidos a condiciones de trabajo peligrosas para su salud, en particular como consecuencia de su exposición a plaguicidas o a otras sustancias tóxicas;
 - c) los trabajadores pertenecientes a estos pueblos no estén sujetos a sistemas de contratación coercitivos, incluidas todas las formas de servidumbre por deudas;
 - d) los trabajadores pertenecientes a estos pueblos gocen de igualdad de oportunidades y de trato para hombres y mujeres en el empleo y de protección contra el hostigamiento sexual.
4. Deberá prestarse especial atención a la creación de servicios adecuados de inspección del trabajo en las regiones donde ejerzan actividades asalariadas, trabajadores pertenecientes a los pueblos interesados, a fin de garantizar el cumplimiento de las disposiciones de esta parte del presente Convenio.

Parte IV. Formación profesional, artesanía e industrias rurales

Artículo 21

Los miembros de los pueblos interesados deberán poder disponer de medios de formación profesional por lo menos iguales a los de los demás ciudadanos.

Artículo 22

1. Deberán tomarse medidas para promover la participación voluntaria de miembros de los pueblos interesados en programas de formación profesional de aplicación general.
2. Cuando los programas de formación profesional de aplicación general existentes no respondan a las necesidades especiales de los pueblos interesados, los gobiernos deberán asegurar, con la participación de dichos pueblos, que se pongan a su disposición programas y medios especiales de formación.

3. Estos programas especiales de formación deberán basarse en el entorno económico, las condiciones sociales y culturales y las necesidades concretas de los pueblos interesados. Todo estudio a este respecto deberá realizarse en cooperación con esos pueblos, los cuales deberán ser consultados sobre la organización y el funcionamiento de tales programas. Cuando sea posible, esos pueblos deberán asumir progresivamente la responsabilidad de la organización y el funcionamiento de tales programas especiales de formación, si así lo deciden.

Artículo 23

1. La artesanía, las industrias rurales y comunitarias y las actividades tradicionales y relacionadas con la economía de subsistencia de los pueblos interesados, como la caza, la pesca, la caza con trampas y la recolección deberán reconocerse como factores importantes del mantenimiento de su cultura y de su autosuficiencia y desarrollo económicos. Con la participación de esos pueblos, y siempre que haya lugar, los gobiernos deberán velar porque se fortalezcan y fomenten dichas actividades.
2. A petición de los pueblos interesados, deberá facilitárseles, cuando sea posible, una asistencia técnica y financiera apropiada que tenga en cuenta las técnicas tradicionales y las características culturales de esos pueblos y la importancia de un desarrollo sostenidos y equitativo.

Parte V. Seguridad social y salud

Artículo 24

Los regímenes de seguridad social deberán extenderse progresivamente a los pueblos interesados aplicárseles sin discriminación alguna.

Artículo 25

1. Los gobiernos deberán velar porque se pongan a disposición de los pueblos interesados servicios de salud adecuados o proporcionar a dichos pueblos los medios que les permitan organizar y prestar tales servicios bajo su propia responsabilidad y control, a fin de que puedan gozar del máximo nivel posible de salud física y mental.
2. Los servicios de salud deberán organizarse en la medida de lo posible, a nivel comunitario. Estos servicios deberán planearse y administrarse en cooperación con los pueblos interesados y tener

en cuenta sus condiciones económicas, geográficas, sociales y culturales, así como sus métodos de prevención, prácticas curativas y medicamentos tradicionales.

3. El sistema de asistencia sanitaria deberá dar la preferencia a la formación y al empleo de personal sanitario de la comunidad local y centrarse en los cuidados primarios de salud manteniendo al mismo tiempo estrechos vínculos con los demás niveles de asistencia sanitaria.
4. La prestación de tales servicios de salud deberá coordinarse con las demás medidas sociales económicas y culturales que se tomen en el país.

Parte VI. Educación y medios de comunicación

Artículo 26

Deberán adoptarse medidas para garantizar a los miembros de los pueblos interesados la posibilidad de adquirir una educación a todos los niveles, por lo menos en pie de igualdad con el resto de la comunidad nacional.

Artículo 27

1. Los programas y los servicios de educación destinados a los pueblos interesados deberán desarrollarse y aplicarse en cooperación con éstos a fin de responder a sus necesidades particulares, y deberán abarcar su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores y todas sus demás aspiraciones sociales económicas y culturales.
2. La autoridad competente deberá asegurar la formación de miembros de estos pueblos y su participación en la formulación y ejecución de programas de educación, con miras a transferir progresivamente a dichos pueblos la responsabilidad de la realización de esos programas cuando haya lugar.
3. Además, los gobiernos deberán reconocer el derecho de esos pueblos a crear sus propias instituciones y medios de educación, siempre que tales instituciones satisfagan las normas mínimas establecidas por la autoridad competente en consulta con esos pueblos. Deberán facilitárseles recursos apropiados con tal fin.

Artículo 28

1. Siempre que sea viable deberá enseñarse a los niños de los pueblos interesados a leer y a escribir en su propia lengua indígena o en la lengua

que más comúnmente se hable en el grupo a que pertenezcan. Cuando ello no sea viable, las autoridades competentes deberán celebrar consultas con esos pueblos con miras a la adopción de medidas que permitan alcanzar este objetivo.

2. Deberán tomarse medidas adecuadas para asegurar que esos pueblos tengan la oportunidad de llegar a dominar la lengua nacional o una de las lenguas oficiales del país.
3. Deberán adoptarse disposiciones para preservar las lenguas indígenas de los pueblos interesados y promover el desarrollo y la práctica de las mismas.

Artículo 29

Un objetivo de la educación de los niños de los pueblos interesados deberá ser impartirles conocimientos generales y aptitudes que les ayuden a participar plenamente y en pie de igualdad en la vida de su propia comunidad y en la comunidad nacional.

Artículo 30

1. Los gobiernos deberán adoptar medidas acordes a las tradiciones y culturas de los pueblos interesados, a fin de darles a conocer sus derechos y obligaciones, especialmente en lo que atañe al trabajo, a las posibilidades económicas, a las cuestiones de educación y salud, a los servicios sociales y a los derechos dimanantes del presente Convenio.
2. A tal fin, deberá recurrirse, si fuera necesario, a traducciones escritas y a la utilización de los medios de comunicación de masas en las lenguas de dichos pueblos.

Artículo 31

Deberán adoptarse medidas de carácter educativo en todos los sectores de la comunidad nacional, y especialmente en los que estén en contacto más directo con los pueblos interesados, con objeto de eliminar los prejuicios que pudieran tener con respecto a esos pueblos. A tal fin, deberán hacerse esfuerzos por asegurar que los libros de historia y demás material didáctico ofrezcan una descripción equitativa, exacta e instructiva de las sociedades y culturas de los pueblos interesados.

Parte VII. Contactos y cooperación a través de las fronteras

Artículo 32

Los gobiernos deberán tomar medidas apropiadas, incluso por medio de acuerdos internacionales, para faci-

litar los contactos y la cooperación entre pueblos indígenas y tribales a través de las fronteras, incluidas las actividades en las esferas económica, social, cultural, espiritual y del medio ambiente.

Parte VIII. Administración

Artículo 33

1. La autoridad gubernamental responsable de las cuestiones que abarca el presente Convenio deberá asegurarse de que existen instituciones u otros mecanismos apropiados para administrar los programas que afecten a los pueblos interesados, y de que tales instituciones o mecanismos disponen de los medios necesarios para el cabal desempeño de sus funciones.
2. Tales programas deberán incluir:
 - a) La planificación, coordinación, ejecución y evaluación, en cooperación con los pueblos interesados, de las medidas previstas en el presente Convenio;
 - b) La proposición de medidas legislativas y de otra índole a las autoridades competentes y el control de la aplicación de las medidas adoptadas en cooperación con los pueblos interesados.

Parte IX. Disposiciones generales

Artículo 34

La naturaleza y el alcance de las medidas que se adopten para dar efecto al presente Convenio deberán determinarse con flexibilidad, teniendo en cuenta las condiciones propias de cada país.

Artículo 35

La aplicación de las disposiciones del presente Convenio no deberá menoscabar los derechos y las ventajas garantizados a los pueblos interesados en virtud de otros convenios y recomendaciones, instrumentos internacionales, tratados, o leyes, laudos, costumbres o acuerdos nacionales.

Parte X. Disposiciones finales

Artículo 36

Este Convenio revisa el Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales 1957.

Artículo 37

Las ratificaciones formales del presente Convenio serán comunicadas para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.

Artículo 38

1. Este Convenio obligará únicamente a aquellos Miembros de la Organización Internacional del Trabajo cuyas ratificaciones haya registrado el Director General.
2. Entrará en vigor doce meses después de la fecha en que las ratificaciones de dos Miembros hayan sido registradas por el Director General.
3. Desde dicho momento, este Convenio entrará en vigor para cada Miembro, doce meses después de la fecha en que haya sido registrada su ratificación.

Artículo 39

1. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio podrá denunciarlo a la expiración de un periodo de diez años, a partir de la fecha en que se haya puesto inicialmente en vigor, mediante un acta comunicada, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo. La denuncia no surtirá efecto hasta un año después de la fecha en que se haya registrado.
2. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio y que en el plazo de un año después de la expiración del periodo de diez años mencionado en el párrafo precedente, no haga uso del derecho de denuncia previsto en este artículo quedará obligado durante un nuevo periodo de diez años, y en lo sucesivo podrá denunciar este Convenio a la expiración de cada periodo de diez años, en las condiciones previstas en este artículo.

Artículo 40

1. El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo notificará a todos los Miembros de la Organización Internacional del Trabajo el registro de cuantas certificaciones, declaraciones y denuncias le comuniquen los Miembros de la Organización.
2. Al notificar a los Miembros de la Organización el registro de la segunda ratificación que le haya sido comunicada, el Director General llamará a la atención de los Miembros de la Organización sobre la fecha en que entrará en vigor el presente Convenio.

Resolución 61/295 de la Asamblea General de las Naciones Unidas

Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas

13 de diciembre de 2007

Guiada por los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y la buena fe en el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los Estados de conformidad con la Carta,

Afirmando que los pueblos indígenas son iguales a todos los demás pueblos y reconociendo al mismo tiempo el derecho de todos los pueblos a ser diferentes, a considerarse a sí mismos diferentes y a ser respetados como tales,

Afirmando también que todos los pueblos contribuyen a la diversidad y riqueza de las civilizaciones y culturas, que constituyen el patrimonio común de la humanidad,

Afirmando además que todas las doctrinas, políticas y prácticas basadas en la superioridad de determinados pueblos o personas o que la propugnan aduciendo razones de origen nacional o diferencias raciales, religiosas, étnicas o culturales son racistas, científicamente falsas, jurídicamente inválidas, moralmente condenables y socialmente injustas,

Reafirmando que, en el ejercicio de sus derechos, los pueblos indígenas deben estar libres de toda forma de discriminación, *preocupada* por el hecho de que los pueblos indígenas hayan sufrido injusticias históricas como resultado, entre otras cosas, de la colonización y enajenación de sus tierras, territorios y recursos, lo que les ha impedido ejercer, en particular, su derecho al desarrollo de conformidad con sus propias necesidades e intereses,

Consciente de la urgente necesidad de respetar y promover los derechos intrínsecos de los pueblos indígenas, que derivan de sus estructuras políticas, económicas y sociales y de sus culturas, de sus tradiciones espirituales, de su historia y de su concepción de la vida, especialmente los derechos a sus tierras, territorios y recursos,

Consciente también de la urgente necesidad de respetar y promover los derechos de los pueblos indígenas

afirmados en tratados, acuerdos y otros arreglos constructivos con los Estados,

Celebrando que los pueblos indígenas se estén organizando para promover su desarrollo político, económico, social y cultural y para poner fin a todas las formas de discriminación y opresión dondequiera que ocurran,

Convencida de que el control por los pueblos indígenas de los acontecimientos que los afecten a ellos y a sus tierras, territorios y recursos les permitirá mantener y reforzar sus instituciones, culturas y tradiciones y promover su desarrollo de acuerdo con sus aspiraciones y necesidades,

Considerando que el respeto de los conocimientos, las culturas y las prácticas tradicionales indígenas contribuye al desarrollo sostenible y equitativo y a la ordenación adecuada del medio ambiente,

Destacando la contribución de la desmilitarización de las tierras y territorios de los pueblos indígenas a la paz, el progreso y el desarrollo económicos y sociales, la comprensión y las relaciones de amistad entre las naciones y los pueblos del mundo,

Reconociendo en particular el derecho de las familias y comunidades indígenas a seguir compartiendo la responsabilidad por la crianza, la formación, la educación y el bienestar de sus hijos, en observancia de los derechos del niño,

Considerando que los derechos afirmados en los tratados, acuerdos y otros arreglos constructivos entre los Estados y los pueblos indígenas son, en algunas situaciones, asuntos de preocupación, interés y responsabilidad internacional, y tienen carácter internacional,

Considerando también que los tratados, acuerdos y demás arreglos constructivos, y las relaciones que éstos representan, sirven de base para el fortalecimiento de la asociación entre los pueblos indígenas y los Estados,

Reconociendo que la Carta de las Naciones Unidas, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Socia-

les y Culturales¹ y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos², así como la Declaración y el Programa de Acción de Viena³ afirman la importancia fundamental del derecho de todos los pueblos a la libre determinación, en virtud del cual éstos determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural,

Teniendo presente que nada de lo contenido en la presente Declaración podrá utilizarse para negar a ningún pueblo su derecho a la libre determinación, ejercido de conformidad con el derecho internacional,

Convencida de que el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en la presente Declaración fomentará relaciones armoniosas y de cooperación entre los Estados y los pueblos indígenas, basadas en los principios de la justicia, la democracia, el respeto de los derechos humanos, la no discriminación y la buena fe, *Alentando* a los Estados a que cumplan y apliquen eficazmente todas sus obligaciones para con los pueblos indígenas dimanantes de los instrumentos internacionales, en particular las relativas a los derechos humanos, en consulta y cooperación con los pueblos interesados,

Subrayando que corresponde a las Naciones Unidas desempeñar un papel importante y continuo de promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas,

Considerando que la presente Declaración constituye un nuevo paso importante hacia el reconocimiento, la promoción y la protección de los derechos y las libertades de los pueblos indígenas y en el desarrollo de actividades pertinentes del sistema de las Naciones Unidas en esta esfera,

Reconociendo y reafirmando que las personas indígenas tienen derecho sin discriminación a todos los derechos humanos reconocidos en el derecho internacional, y que los pueblos indígenas poseen derechos colectivos que son indispensables para su existencia, bienestar y desarrollo integral como pueblos,

Reconociendo también que la situación de los pueblos indígenas varía según las regiones y los países y que se debe tener en cuenta la significación de las particularidades nacionales y regionales y de las diversas tradiciones históricas y culturales,

Proclama solemnemente la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indíge-

nas, cuyo texto figura a continuación, como ideal común que debe perseguirse en un espíritu de solidaridad y respeto mutuo:

Artículo 1

Los indígenas tienen derecho, como pueblos o como personas, al disfrute pleno de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos por la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos (3) y la normativa internacional de los derechos humanos.

Artículo 2

Los pueblos y las personas indígenas son libres e iguales a todos los demás pueblos y personas y tienen derecho a no ser objeto de ninguna discriminación en el ejercicio de sus derechos que esté fundada, en particular, en su origen o identidad indígena.

Artículo 3

Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

Artículo 4

Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho de libre determinación, tienen derecho a la autonomía o el autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de los medios para financiar sus funciones autónomas.

Artículo 5

Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.

Artículo 6

Toda persona indígena tiene derecho a una nacionalidad.

Artículo 7

1. Las personas indígenas tienen derecho a la vida, la integridad física y mental, la libertad y la seguridad de la persona.

2. Los pueblos indígenas tienen el derecho colectivo de vivir en libertad, paz y seguridad como pueblos distintos y no serán sometidos a ningún acto de genocidio ni a ningún otro acto de violencia, incluido el traslado forzado de niños del grupo a otro grupo.

Artículo 8

1. Los pueblos y las personas indígenas tienen derecho a no sufrir la asimilación forzada o la destrucción de su cultura.

¹ Véase la resolución 2200 A (XXI), anexo.

² A/CONF.157/24 (Part I), cap. III.

³ Resolución 217 A (III).

<https://www.alainet.org/es/active/19631>

2. Los Estados establecerán mecanismos eficaces para la prevención y el resarcimiento de:

- a) Todo acto que tenga por objeto o consecuencia privar a los pueblos y las personas indígenas de su integridad como pueblos distintos o de sus valores culturales o su identidad étnica;
- b) Todo acto que tenga por objeto o consecuencia enajenarles sus tierras, territorios o recursos;
- c) Toda forma de traslado forzado de población que tenga por objeto o consecuencia la violación o el menoscabo de cualquiera de sus derechos;
- d) Toda forma de asimilación o integración forzadas;
- e) Toda forma de propaganda que tenga como fin promover o incitar a la discriminación racial o étnica dirigida contra ellos.

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 discriminación de ningún tipo del ejercicio de ese derecho.

Artículo 10

Los pueblos indígenas no serán desplazados por la fuerza de sus tierras o territorios. No se procederá a ningún traslado sin el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas interesados, ni sin un acuerdo previo sobre una indemnización justa y equitativa y, siempre que sea posible, la opción del regreso.

Artículo 11

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a practicar y revitalizar sus tradiciones y costumbres culturales. Ello incluye el derecho a mantener, proteger y desarrollar las manifestaciones pasadas, presentes y futuras de sus culturas, como lugares arqueológicos e históricos, utensilios, diseños, ceremonias, tecnologías, artes visuales e interpretativas y literaturas.
2. Los Estados proporcionarán reparación por medio de mecanismos eficaces, que podrán incluir la restitución, establecidos conjuntamente con los pueblos indígenas, respecto de los bienes culturales, intelectuales, religiosos y espirituales de que hayan sido privados sin su consentimiento libre, previo e informado o en violación de sus leyes, tradiciones y costumbres.

Artículo 12

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a manifestar, practicar, desarrollar y enseñar sus tradiciones, costumbres y ceremonias espirituales y religiosas; a mantener y proteger sus lugares religiosos y culturales y a acceder a ellos privadamente; a utilizar y vigilar sus objetos de culto, y a obtener la repatriación de sus restos humanos.
2. Los Estados procurarán facilitar el acceso y/o la repatriación de objetos de culto y de restos humanos que posean mediante mecanismos justos, transparentes y eficaces establecidos conjuntamente con los pueblos indígenas interesados.

Artículo 13

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a revitalizar, utilizar, fomentar y transmitir a las generaciones futuras sus historias, idiomas, tradiciones orales, filosofías, sistemas de escritura y literaturas, y a atribuir nombres a sus comunidades, lugares y personas y mantenerlos.
2. Los Estados adoptarán medidas eficaces para garantizar la protección de ese derecho y también para asegurar que los pueblos indígenas puedan entender y hacerse entender en las actuaciones políticas, jurídicas y administrativas, proporcionando para ello, cuando sea necesario, servicios de interpretación u otros medios adecuados.

Artículo 14

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes que impartan educación en sus propios idiomas, en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje.
2. Las personas indígenas, en particular los niños indígenas, tienen derecho a todos los niveles y formas de educación del Estado sin discriminación.
3. Los Estados adoptarán medidas eficaces, junto con los pueblos indígenas, para que las personas indígenas, en particular los niños, incluidos los que viven fuera de sus comunidades, tengan acceso, cuando sea posible, a la educación en su propia cultura y en su propio idioma.

Artículo 15

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a que la dignidad y diversidad de sus culturas, tradiciones, historias y aspiraciones queden debidamente reflejadas en la educación pública y los medios de información públicos.

2. Los Estados adoptarán medidas eficaces, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas interesados, para combatir los prejuicios y eliminar la discriminación y promover la tolerancia, la comprensión y las buenas relaciones entre los pueblos indígenas y todos los demás sectores de la sociedad.

Artículo 16

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a establecer sus propios medios de información en sus propios idiomas y a acceder a todos los demás medios de información no indígenas sin discriminación alguna.
2. Los Estados adoptarán medidas eficaces para asegurar que los medios de información públicos reflejen debidamente la diversidad cultural indígena. Los Estados, sin perjuicio de la obligación de asegurar plenamente la libertad de expresión, deberán alentar a los medios de comunicación privados a reflejar debidamente la diversidad cultural indígena.

Artículo 17

1. Las personas y los pueblos indígenas tienen derecho a disfrutar plenamente de todos los derechos establecidos en el derecho laboral internacional y nacional aplicable.
2. Los Estados, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas, tomarán medidas específicas para proteger a los niños indígenas contra la explotación económica y contra todo trabajo que pueda resultar peligroso o interferir en la educación del niño, o que pueda ser perjudicial para la salud o el desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social del niño, teniendo en cuenta su especial vulnerabilidad y la importancia de la educación para el pleno ejercicio de sus derechos.
3. Las personas indígenas tienen derecho a no ser sometidas a condiciones discriminatorias de trabajo, entre otras cosas, empleo o salario.

Artículo 18

Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones.

Artículo 19

Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por me-

dio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas y administrativas que los afecten, para obtener su consentimiento libre, previo e informado.

Artículo 20

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y desarrollar sus sistemas o instituciones políticos, económicos y sociales, a que se les asegure el disfrute de sus propios medios de subsistencia y desarrollo y a dedicarse libremente a todas sus actividades económicas tradicionales y de otro tipo.
2. Los pueblos indígenas desposeídos de sus medios de subsistencia y desarrollo tienen derecho a una reparación justa y equitativa.

Artículo 21

1. Los pueblos indígenas tienen derecho, sin discriminación alguna, al mejoramiento de sus condiciones económicas y sociales, entre otras esferas, en la educación, el empleo, la capacitación y el readiestramiento profesionales, la vivienda, el saneamiento, la salud y la seguridad social.
2. Los Estados adoptarán medidas eficaces y, cuando proceda, medidas especiales para asegurar el mejoramiento continuo de sus condiciones económicas y sociales. Se prestará particular atención a los derechos y necesidades especiales de los ancianos, las mujeres, los jóvenes, los niños y las personas con discapacidades indígenas.

Artículo 22

1. Se prestará particular atención a los derechos y necesidades especiales de los ancianos, las mujeres, los jóvenes, los niños y las personas con discapacidades indígenas en la aplicación de la presente Declaración.
2. Los Estados adoptarán medidas, junto con los pueblos indígenas, para asegurar que las mujeres y los niños indígenas gocen de protección y garantías plenas contra todas las formas de violencia y discriminación.

Artículo 23

Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y a elaborar prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo. En particular, los pueblos indígenas tienen derecho a participar activamente en la elaboración y determinación de los programas de salud, vivienda y demás programas económicos y sociales que les conciernen y, en lo posible, a administrar esos programas mediante sus propias instituciones.

Artículo 24

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a sus propias medicinas tradicionales y a mantener sus prácticas de salud, incluida la conservación de sus plantas, animales y minerales de interés vital desde el punto de vista médico. Las personas indígenas también tienen derecho de acceso, sin discriminación alguna, a todos los servicios sociales y de salud.

2. Las personas indígenas tienen derecho a disfrutar por igual del nivel más alto posible de salud física y mental. Los Estados tomarán las medidas que sean necesarias para lograr progresivamente la plena realización de este derecho.

Artículo 25

Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y fortalecer su propia relación espiritual con las tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado y utilizado de otra forma y a asumir las responsabilidades que a ese respecto les incumben para con las generaciones venideras.

Artículo 26

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o de otra forma utilizado o adquirido.
2. Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otra forma tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma.
3. Los Estados asegurarán el reconocimiento y protección jurídicos de esas tierras, territorios y recursos. Dicho reconocimiento respetará debidamente las costumbres, las tradiciones y los sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas de que se trate.

Artículo 27

Los Estados establecerán y aplicarán, conjuntamente con los pueblos indígenas interesados, un proceso equitativo, independiente, imparcial, abierto y transparente, en el que se reconozcan debidamente las leyes, tradiciones, costumbres y sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas, para reconocer y adjudicar los derechos de los pueblos indígenas en relación con sus tierras, territorios y recursos, comprendidos aquellos que tradicionalmente han poseído u ocupado o utilizado de otra forma. Los pueblos indígenas tendrán derecho a participar en este proceso.

Artículo 28

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a la reparación, por medios que pueden incluir la restitución o, cuando ello no sea posible, una indemnización justa, imparcial y equitativa, por las tierras, los territorios y los recursos que tradicionalmente hayan poseído u ocupado o utilizado de otra forma y que hayan sido confiscados, tomados, ocupados, utilizados o dañados sin su consentimiento libre, previo e informado.
2. Salvo que los pueblos interesados hayan convenido libremente en otra cosa, la indemnización consistirá en tierras, territorios y recursos de igual calidad, extensión y condición jurídica o en una indemnización monetaria u otra reparación adecuada.

Artículo 29

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a la conservación y protección del medio ambiente y de la capacidad productiva de sus tierras o territorios y recursos. Los Estados deberán establecer y ejecutar programas de asistencia a los pueblos indígenas para asegurar esa conservación y protección, sin discriminación alguna.
2. Los Estados adoptarán medidas eficaces para garantizar que no se almacenen ni eliminen materiales peligrosos en las tierras o territorios de los pueblos indígenas sin su consentimiento libre, previo e informado.
3. Los Estados también adoptarán medidas eficaces para garantizar, según sea necesario, que se apliquen debidamente programas de control, mantenimiento y restablecimiento de la salud de los pueblos indígenas afectados por esos materiales, programas que serán elaborados y ejecutados por esos pueblos.

Artículo 30

1. No se desarrollarán actividades militares en las tierras o territorios de los pueblos indígenas, a menos que lo justifique una amenaza importante para el interés público pertinente o que se hayan acordado libremente con los pueblos indígenas interesados, o que éstos lo hayan solicitado.
2. Los Estados celebrarán consultas eficaces con los pueblos indígenas interesados, por los procedimientos apropiados y en particular por medio de sus instituciones representativas, antes de utilizar sus tierras o territorios para actividades militares.

Artículo 31

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener, controlar, proteger y desarrollar su patrimonio cultural, sus conocimientos tradicionales, sus expresiones culturales tradicionales y las manifestaciones de sus ciencias, tecnologías y culturas, comprendidos los recursos humanos y genéticos, las semillas, las medicinas, el conocimiento de las propiedades de la fauna y la flora, las tradiciones orales, las literaturas, los diseños, los deportes y juegos tradicionales, y las artes visuales e interpretativas. También tienen derecho a mantener, controlar, proteger y desarrollar su propiedad intelectual de dicho patrimonio cultural, sus conocimientos tradicionales y sus expresiones culturales tradicionales.
2. Conjuntamente con los pueblos indígenas, los Estados adoptarán medidas eficaces para reconocer y proteger el ejercicio de estos derechos.

Artículo 32

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras o territorios y otros recursos.
2. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo.
3. Los Estados establecerán mecanismos eficaces para la reparación justa y equitativa por esas actividades, y se adoptarán medidas adecuadas para mitigar sus consecuencias nocivas de orden ambiental, económico, social, cultural o espiritual.

Artículo 33

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar su propia identidad o pertenencia conforme a sus costumbres y tradiciones. Ello no menoscaba el derecho de las personas indígenas a obtener la ciudadanía de los Estados en que viven.
2. Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar las estructuras y a elegir la composición de sus instituciones de conformidad con sus propios procedimientos.

Artículo 34

Los pueblos indígenas tienen derecho a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus propias costumbres, espiritualidad, tradiciones, procedimientos, prácticas y, cuando existan, costumbres o sistemas jurídicos, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos.

Artículo 35

Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar las responsabilidades de los individuos para con sus comunidades.

Artículo 36

1. Los pueblos indígenas, en particular los que están divididos por fronteras internacionales, tienen derecho a mantener y desarrollar los contactos, las relaciones y la cooperación, incluidas las actividades de carácter espiritual, cultural, político, económico y social, con sus propios miembros así como con otros pueblos a través de las fronteras.
2. Los Estados, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas, adoptarán medidas eficaces para facilitar el ejercicio y garantizar la aplicación de este derecho.

Artículo 37

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a que los tratados, acuerdos y otros arreglos constructivos concertados con los Estados o sus sucesores sean reconocidos, observados y aplicados y a que los Estados acaten y respeten esos tratados, acuerdos y otros arreglos constructivos.
2. Nada de lo señalado en la presente Declaración se interpretará en el sentido de que menoscaba o suprime los derechos de los pueblos indígenas que figuren en tratados, acuerdos y otros arreglos constructivos.

Artículo 38

Los Estados, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas, adoptarán las medidas apropiadas, incluidas medidas legislativas, para alcanzar los fines de la presente Declaración.

Artículo 39

Los pueblos indígenas tienen derecho a la asistencia financiera y técnica de los Estados y por conducto de la cooperación internacional para el disfrute de los derechos enunciados en la presente Declaración.

Artículo 40

Los pueblos indígenas tienen derecho a procedimientos equitativos y justos para el arreglo de controver-

sias con los Estados u otras partes, y a una pronta decisión sobre esas controversias, así como a una reparación efectiva de toda lesión de sus derechos individuales y colectivos. En esas decisiones se tendrán debidamente en consideración las costumbres, las tradiciones, las normas y los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas interesados y las normas internacionales de derechos humanos.

Artículo 41

Los órganos y organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales contribuirán a la plena realización de las disposiciones de la presente Declaración mediante la movilización, entre otras cosas, de la cooperación financiera y la asistencia técnica. Se establecerán los medios de asegurar la participación de los pueblos indígenas en relación con los asuntos que les conciernan.

Artículo 42

Las Naciones Unidas, sus órganos, incluido el Foro Permanente para las

Cuestiones Indígenas, y los organismos especializados, en particular a nivel local, así como los Estados, promoverán el respeto y la plena aplicación de las disposiciones de la presente Declaración y velarán por la eficacia de la presente **Declaración**.

Artículo 43

Los derechos reconocidos en la presente Declaración constituyen las normas mínimas para la supervivencia, la dignidad y el bienestar de los pueblos indígenas del mundo.

Artículo 44

Todos los derechos y las libertades reconocidos en la presente Declaración se garantizan por igual al hombre y a la mujer indígenas.

Artículo 45

Nada de lo contenido en la presente Declaración se interpretará en el sentido de que menoscaba o suprime los derechos que los pueblos indígenas tienen en la actualidad o puedan adquirir en el futuro.

Artículo 46

1. Nada de lo señalado en la presente Declaración se interpretará en el sentido de que confiere a un Estado, pueblo, grupo o persona derecho alguno a participar en una actividad o realizar un acto contrarios a la Carta de las Naciones Unidas o se entenderá en el sentido de que autoriza o fomenta acción alguna encaminada a quebrantar o menoscabar, total o parcialmente, la integridad territorial o la unidad política de Estados soberanos e independientes.
2. En el ejercicio de los derechos enunciados en la presente Declaración, se respetarán los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos. El ejercicio de los derechos establecidos en la presente Declaración estará sujeto exclusivamente a las limitaciones determinadas por la ley y con arreglo a las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Esas limitaciones no serán discriminatorias y serán sólo las estrictamente necesarias para garantizar el reconocimiento y respeto debidos a los derechos y las libertades de los demás y para satisfacer las justas y más apremiantes necesidades de una sociedad democrática.
3. Las disposiciones enunciadas en la presente Declaración se interpretarán con arreglo a los principios de la justicia, la democracia, el respeto de los derechos humanos, la igualdad, la no discriminación, la buena administración pública y la buena fe.

