

**IV CONGRESO ALACIP 2008**  
 Universidad de Costa Rica  
 San José-Costa Rica, 5, 6 y 7 de agosto, 2008

**“CIUDADANÍA Y CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA: LA PROMOCIÓN Y  
 PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS COLECTIVOS DE LOS PUEBLOS  
 INDÍGENAS”**

**Dra. M<sup>a</sup> Teresa Ponte Iglesias.**  
**Catedrática de Derecho Internacional Público y**  
**Relaciones Internacionales.**  
**Universidad de Santiago de Compostela-España.**

SUMARIO: 1.- LA AUSENCIA DE UNA DEFINICIÓN CONSENSUADA. EL CRITERIO DE LA “AUTOIDENTIFICACIÓN”. 2.- A LA BÚSQUDA DE LA IDENTIDAD PÉRDIDA. LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA CUESTIÓN INDÍGENA: A) Las Naciones Unidas y la cuestión indígena. La Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. B) La Organización Internacional del Trabajo. El Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. C) La Organización de Estados Americanos. El Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. D) La Comunidad Andina de Naciones. E) El Tratado de Cooperación Amazónica. F) El Banco Interamericano de Desarrollo. G) El Fondo Indígena. H) Las iniciativas de la Unión Europea. 3.- LA DEMANDA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE AUTONOMÍA Y DERECHOS COLECTIVOS. 4. ÓRGANOS Y MECANISMOS DE PROTECCIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS. 5.- EL RECONOCIMIENTO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y SUS DERECHOS EN EL DERECHO INTERNO. LA SITUACIÓN EN COSTA RICA. 6. VALORACIÓN PERSONAL.

**1. LA AUSENCIA DE UNA DEFINICIÓN CONSENSUADA. EL CRITERIO DE LA “AUTOIDENTIFICACIÓN”.**

No existe una *definición única y universalmente* aceptada de pueblos indígenas. Desde la doctrina se ha defendido que el derecho a definir qué y quién es indígena corresponde a los propios pueblos indígenas, en vez de pretender definirlos con arreglo a la percepción de otros<sup>1</sup>.

Desde la vertiente del Derecho internacional es posible encontrar algunas definiciones, como la contenida en el “Convenio N.º 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes”, cuyo art. 1 los define como “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”. Además, dicho artículo añade en su apdo. 2 que la conciencia de la identidad indígena deberá considerarse como un criterio fundamental para determinar el ámbito de aplicación del Convenio<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> MARTINEZ COBO, J. R.: *Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas*, Doc. E/CN.4/Sub.2/1986/7 y Add.4, párrs. 21, 368 y 369. PEÑA GUZMÁN, M. M.: “Algunos aspectos de la cuestión indígena desde una perspectiva internacional”, *Nueva Sociedad, Pueblos Indígenas y Democracia*, enero-febrero 1998, p. 134. ROULAND, N./PIERRÉ-CAPS, S./POUMARÉDE, J.: *Droit de minorités et des peuples autochtones*, Paris, PUF, 1996, p. 434.

<sup>2</sup> Un recorrido por los principales instrumentos internacionales de protección de los derechos de los pueblos indígenas nos muestra otras definiciones. En este sentido, cabe destacar el “Convenio 107 de la OIT relativo a la protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribales y semitribales en los países independientes”, de 26 de julio de 1957; la “Directriz operativa 4.20 concerniente a los pueblos

Por su parte, los representantes de “pueblos indígenas” han expresado ante las Naciones Unidas y la OEA que la definición de “pueblo indígena” no es ni necesaria ni deseable. Lo realmente importante es el criterio de la *autoidentificación* como tal indígena y su aceptación por el pueblo como uno de sus miembros.

Este sería, por tanto, el criterio válido para determinar, más no definir quienes pertenecen a los pueblos indígenas y pueden ser considerados como tales<sup>3</sup>. El Convenio N° 169 de la OIT incluye este criterio de la autoidentificación cuando se refiere, como acabamos de señalar, a la “conciencia de la identidad indígena”.

Otros instrumentos internacionales en fase de desarrollo como el “Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”, aprobado en el marco de OEA, se inclinan también por este criterio, al señalar que “la autoidentificación como indígena deberá considerarse como criterio fundamental para determinar los pueblos a los que se aplican las disposiciones de la presente Declaración”.

Sin embargo, la “Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”, de 2007 no recoge ninguna definición, ni tampoco incluye el criterio de la autoidentificación. No obstante, cabe advertir que el Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas —en cuyo marco se elaboró esta Declaración— señaló, en 1995, que en toda posible definición de pueblos indígenas debía tenerse en cuenta en otros elementos, la conciencia de la propia identidad, así como su reconocimiento por otro grupo, o por las autoridades estatales, como una colectividad distinta<sup>4</sup>.

El criterio de la “autoidentificación” también está presente en algunas constituciones y legislaciones internas<sup>5</sup> y es el que actualmente prevalece en los últimos censos de población realizados en América Latina<sup>6</sup>.

indígenas”, adoptada por el Banco Mundial en 1991; o el “Convenio constitutivo del Fondo para el Desarrollo de las Poblaciones Indígenas en América Latina y el Caribe” de 24 de julio de 1992.

<sup>3</sup> No obstante, para algunos autores este criterio deja abierta la posibilidad de asumir o no tal condición según la oportunidad. En tal sentido, GIRAUDO, L.: “Entre rupturas y retornos: la nueva cuestión indígena en América Latina”, *Ciudadanía y derechos indígenas en América Latina: poblaciones, estados y orden internacional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007, p. 38.

<sup>4</sup> Entre esos elementos se incluye la prioridad en el tiempo por lo que respecta a la ocupación y el uso de un determinado territorio; la perpetuación voluntaria de la distinción cultural, que puede incluir los aspectos del idioma, la organización social, la religión y los valores espirituales, los modos de producción, las leyes e instituciones; y una experiencia de sometimiento, marginación, desposeimiento, exclusión o discriminación, independientemente de que estas condiciones persistan o no (Doc. E/CN.4/Sub.2/AC.4/1996/2).

Atendiendo a estos elementos, el Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas R. STAVENHAGEN, en su comparecencia como perito ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Awás Tigni*, definió a los pueblos indígenas como “aquellos grupos sociales y humanos, identificados en términos culturales y que mantienen una continuidad histórica con sus antepasados, desde la época anterior a la llegada a este continente de los primeros europeos. Esta continuidad histórica se advierte en las formas de organización, en la cultura propia, en la autoidentificación que estos pueblos hacen de sí mismos y en el manejo de un idioma cuyos orígenes son prehispánicos. Estos pueblos se conocen en nuestros países porque mantienen formas de vida y de cultura que los distinguen del resto de la sociedad, y han estado subordinados y marginados tradicionalmente por estructuras económicas, políticas y sociales discriminatorias, que prácticamente los han mantenido en condición de ciudadanía de segunda clase, a pesar de que en las legislaciones, formalmente, los indígenas tienen los mismos derechos que tienen los no indígenas” (Corte Internacional de Derechos Humanos, *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awás Tigni*, Sentencia de 31 de agosto de 2001, Serie C, núm. 79, párr. 83 d.).

<sup>5</sup> Es el caso del art. 2 de la Constitución mexicana reformada el 14 de agosto de 2001: “La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre los pueblos indígenas”; o del Decreto 2001 de 28 de septiembre de 1988, cuyo art. 2 define a la

Subrayando la importancia de la autoidentificación como indígena tanto individual como colectivamente, pasamos a analizar como los Pueblos indígenas han ido progresivamente recuperando su identidad a través de la internacionalización de la cuestión indígena.

## 2. A LA BÚSQUEDA DE LA IDENTIDAD PÉRDIDA. LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA CUESTIÓN INDÍGENA.

La historia nos muestra cómo durante el proceso de la conquista y colonización de América, los pueblos indígenas fueron considerados “sociedades inferiores”, perdiendo su identidad y sus derechos. “Este desconocimiento voluntario del indio se tradujo, en palabras de CABRERA VARGAS, en acciones de crueldad inaudita; para los recién llegados no importó la antigua división político-territorial, encomiendas y curatos se distribuyeron el territorio donde más les convino ..., los indios pasaron a ser una masa informe, los estratos sociales y las diferentes culturas no existieron para los que se autorreconocieron como conquistadores<sup>7</sup>.

Esta situación de los indígenas provocó la reacción de algunos religiosos, juristas y teólogos, que denunciaran los abusos cometidos, contribuyendo así a la formulación de principios en defensa de los indios y de su condición humana<sup>8</sup>.

---

comunidad indígena como “el conjunto de familias de ascendencia amerindia que comparten sentimientos de identificación con su pasado aborigen, manteniendo rasgos y valores propios de su cultura tradicional, así como formas de gobierno y control social internos que las distinguen de otras comunidades rurales”.

<sup>6</sup> Así en Brasil en el año 2000 más de 700.000 personas se identificaron como indígena y Bolivia fue el país con mayor proporción de población indígena de Latinoamérica. Un 62% de su población se autoidentificó como perteneciente a un pueblo indígena (30,7% como quechua, 25% como aymaras y un 6% a otros grupos.

<sup>7</sup> CABRERA VARGAS, M.<sup>a</sup> R.: “El indio en las *relaciones geográficas* del siglo XVI: La construcción de un significado”, *Diversidad Étnica y Conflicto en América Latina. El Indio como Metáfora en la Identidad Nacional* (R. Barceló/A. M.<sup>a</sup> Portal/M. J. Sánchez, coords.), Vol. II, México, 2000, pp. 13 y 16.

<sup>8</sup> Entre ellos, Antonio de Montesinos, Fray Bartolomé de Las Casas, Francisco de Victoria y sus contemporáneos se convirtieron en valedores de los derechos de los indios, formulando principios en defensa de éstos y de su condición humana. Así el dominico español Antonio de Montesinos abrirá la polémica sobre la justicia o injusticia de la conquista española, reclamando el reconocimiento de la universalidad de la condición humana, sin distinción de raza o civilización, al afirmar que “No hay hombres inferiores, todos son humanos, todos tienen ánimas racionales” (*Apud* MURILLO RUBIERA, F.: *Bartolomé de Las Casas y los orígenes del derecho de gentes. Las Casas et la Politique des droits de l'homme*, Institut d'Etudes Politiques d'Aix. Instituto de Cultura Hispánica, 1976, p. 140).

Pero será, sobretudo, Bartolomé de Las Casas, representante del iusnaturalismo igualitario, quien se convertirá en ardiente valedor de los derechos de los indios, contribuyendo en gran manera a la humanización del régimen español en América. En toda su obra (*Historia de las Indias; De Regia Potestate; Tratado de las Dudas; Los Tesoros del Perú*, entre otras) aparece plasmada la idea de la igualdad de todos los pueblos, fieles e infieles, ante el Derecho de gentes. De Las Casas proclamará en repetidas ocasiones esta igualdad, unas veces con referencia a la expoliación que los españoles han hecho a los indios, otras respecto al poder político-internacional de infieles y cristianos y al derecho de legítima defensa, y afirmará que el indio es el señor de sus destinos y dueño de su propia soberanía. Sobre la concepción de Fray Bartolomé de Las Casas en relación con la cuestión de la defensa de los indios ver HANKE, L.: *Fray Bartolomé de las Casas. Del único modo de atraer a todos los pueblos a la verdadera religión*, México, 1975. MESA GARRIDO, R.: “Bartolomé de Las Casas, Maestro contemporáneo”, *La Escuela de Salamanca y el Derecho Internacional en América. Del Pasado al Futuro* (A. Mangas Martín, ed.), Salamanca, 1993, pp. 77-82. DEL ARENAL MOYUA, C.: “Las Casas y su concepción de la sociedad internacional”, *Estudios de Deusto*, Vol. XXV, enero-junio 1977, pp. 49-54.

Por su parte, Vitoria afirmó que los indios no tienen por qué estar sujetos ni al Emperador ni al Papa. Muy al contrario son los auténticos dueños de sus tierras y de sus personas y pueden gobernarse a sí mismos como mejor les plazca. En esa misma línea, también advirtió el derecho de todos los pueblos a su igualdad jurídica con independencia de cual fuera su religión, su cultura o costumbres. Y, por tanto, los indios no eran siervos por naturaleza, sino libres y verdaderos dueños de sus cosas. No en vano tenían sus propios

Los esfuerzos para dulcificar la situación de los indios desembocaron en la adopción de las “Leyes Nuevas de Indias”, promulgadas en 1542<sup>9</sup>. Pero no pudieron frenar los abusos, los pueblos indígenas siguieron diezmándose y sus derechos continuaron conculcándose.

Tras la emancipación de las colonias americanas a finales del XVIII y comienzos del XIX, el problema de cómo tratar al indio surgió nuevamente, esta vez para los descendientes de los españoles. ¿Qué lugar iba a ocupar el indio en los nuevos Estados? ¿Era razonable hacerlo ciudadano con los mismos derechos que los no indígenas? Las exigencias de igualdad y libertad que predominaban en los Estados Unidos y en parte de Europa, determinaron la promulgación de una serie de leyes en las que se equiparaba legalmente a los indios con otros grupos de la población, concediéndoles los mismos derechos y deberes<sup>10</sup>. Sin embargo, no fue más que una igualdad formal, toda vez que a largo plazo se dictaron nuevas leyes, tendentes a privatizar las propiedades comunales de los indios, privándoles así de los fundamentos de su existencia<sup>11</sup>. La descolonización en comparación con la época colonial significó para los indios un empeoramiento de su situación<sup>12</sup>.

---

derechos antes de la llegada de los españoles. También reivindicó la liberación de los indios de la opresión y violencia de los conquistadores, de la avaricia, de la represión y la tiranía de los sacerdotes; así como el derecho de los indios a la paz, a la defensa de su identidad y a su educación. Y en este sentido luchó por la abolición de la esclavitud y exigió de la Corona española el reconocimiento de estas realidades. Aunque admitió el derecho de intervención de España en América bajo ciertas condiciones, siempre lo entendió como una situación transitoria hasta que se alcanzase el autogobierno (OTERO PARGA, M.: “Reflexiones en torno a los derechos humanos en el Siglo de Oro español”, *Anuario de Filosofía del Derecho*, Nueva época, Tomo XVII, 2000, pp. 473-474).

<sup>9</sup> Estas leyes promulgadas por el Emperador Carlos V y completadas por Felipe II, contienen, en palabras de URIBE VARGAS, “la primera Carta de Derechos de los Indios, en donde se exaltan valores que la democracia moderna ha hecho suyos, y que forman parte de principios consustanciales a nuestra civilización” (URIBE VARGAS, D.: “Hispanoamérica y los postulados de Vitoria en vísperas del siglo XXI”, *La Escuela de Salamanca y...*, cit., p. 157).

<sup>10</sup> Así, por ejemplo, un Decreto de la Junta Suprema de Bogotá, promulgado pocas semanas después de la revolución de 20 de julio de 1810, establecía que “1. ...en adelante gocen los referidos indios de todos los privilegios, prerrogativas y exenciones que correspondan a los demás ciudadanos; ... no habiendo en adelante sino una ley, un gobierno y una patria, y unos mismos magistrados para todos los habitantes ...

2. Consiguiente a la referida igualación y ciudadanía concedido a los indios, con restitución plena de sus derechos en cuyo goce van a entrar, se les repartirán en propiedad las tierras de sus resguardos, distribuyéndoles en cada pueblo según su justo valor y en suertes separadas con proporción a sus familias para que las disfruten aprovechándose de todas sus producciones naturales e industriales”.

Por su parte, la Constitución Federal de Venezuela de 1811, en su Capítulo IX. Disposiciones Generales (arts. 200 y 201), estableció en relación con los “ciudadanos que hasta hoy se han denominado indios” que en virtud de las bases de la justicia y la igualdad consagradas en esa Constitución, los gobiernos provinciales se encarguen de “proporcionarles escuelas, academias y colegios”, respetándole “los derechos de que gozan por el hecho de ser hombres iguales a todos los de su especie”. Asimismo, se les restituyeron sus derechos en el goce efectivo de la propiedad de sus tierras (Texto en *Las Constituciones de Venezuela*, Madrid, 1985).

Sin embargo, como advierte VÁZQUEZ, lo cierto es que “Los Estados latinoamericanos se construyeron en contra de la población indígena que fue ignorada al momento de los pactos constitucionales y edificaron legislaciones que negaron la diversidad cultural, diluyendo las identidades colectivas de los pueblos originarios bajo el eufemismo del concepto de ciudadanía, capaz de ‘homogenizarlos’ culturalmente y de conferirles igualdad ‘formal’ ante la ley” (VÁZQUEZ, H.: “Procesos identitarios, ‘minorías’ étnicas y etnicidad- los mapuches de la República Argentina”, *Revue Électronique de Civilisation Contemporaine-EUROPE/AMÉRIQUES* septembre 2002, pp. 17-18 (Disponible en Internet: <http://www.univ-brest.fr/amnis>).

<sup>11</sup> “A la larga, en opinión de KÖNIG, salían ganando con estas reglamentaciones los no-indios, sobre todo los criollos, es decir la nueva élite política formada por terratenientes, comerciantes mayoristas y abogados relacionados con el comercio, que compraban las tierras a los indios no acostumbrados al sistema de propiedad privada. De esta manera, conseguían nuevas propiedades o agrandaban las ya existentes, mientras que los indios, muchos sin tierra propia, estaban a su disposición en las haciendas o plantaciones como mano

A la vista de estas circunstancias tendremos que es esperar a los albores del siglo XX para que la *Comunidad Internacional* y su *ordenamiento jurídico* manifiesten un renovado interés por el reconocimiento de la identidad y los derechos de los pueblos indígenas. Distintos foros internacionales, universales y regionales, se ocuparán de la problemática indígena, dando lugar a su *internacionalización*.

### **A) Las Naciones Unidas y la cuestión indígena. La Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.**

Será en el seno de la *Organización de Naciones Unidas* donde la cuestión indígena cobre fuerza. El punto de partida lo constituye la Resolución 4 B (XXIII), adoptada en 1970 por la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías (actualmente Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos) en la que se recomienda llevar a cabo un estudio general del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas.

Dicho estudio presentado en 1984 por el Relator especial Martínez Cobo<sup>13</sup> fue seguido de otros, dedicados, respectivamente al “Estudio sobre los tratados celebrados entre los pueblos indígenas y los Estados”, a la “Protección del Patrimonio de los Pueblos Indígenas” y a las “Poblaciones Indígenas y su relación con la Tierra”.

El interés despertado por estos estudios condujo a la creación de un marco institucional específico. Así en 1982, el Consejo Económico y Social, estableció el *Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas*<sup>14</sup>, que ha permitido la participación activa de los representantes indígenas en la elaboración de la “Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”.

de obra barata, entrando, de esta manera, en una cada vez mayor dependencia y pobreza” (KÖNIG, H.-J.: “¿Bárbaro o símbolo de la libertad? ¿Menor de edad o ciudadano? Imagen del indio y política indigenista en Hispanoamérica”, *El indio como sujeto y objeto de la historia latinoamericana. Pasado y presente* (H.-J. König, ed.), Madrid, 1998, p. 19).

<sup>12</sup> En palabras de NAHMAD SITTÓN: “al desaparecer la dependencia directa con las metrópolis europeas, se construyó un nuevo modelo de dependencia bajo el mando de los criollos, herederos de sus padres, los colonizadores, de la idea de construir a imagen y semejanza de las naciones europeas la nueva nación emergente, manteniendo el modelo colonial para las poblaciones étnicas originales, bajo formas de esclavitud económica, discriminación racial y negación de todas las formas de cultura y lengua propia.

La construcción de una sociedad democrática estaba concedida y dirigida a la población de origen europeo y a los migrantes del mismo origen. En algunas regiones... se autodesignan como la ‘gente de razón’, mientras que a los indígenas los denominaban ‘gente sin razón’; por tanto, tenían limitantes intelectuales y psíquicos para poder participar en una sociedad democrática de corte europeo y a la cual las naciones o pueblos indígenas no estaban integradas ni dispuestas a integrarse.

La democracia, como filosofía de un sistema social occidental, se basa sólo en el individuo, por su calidad de persona humana y sin considerar su estatus colectivo. Difiere de la concepción de los pueblos étnicos, quienes administran y gobiernan sus comunidades a partir de lo colectivo... Este tipo de democracia construyó barreras para no incluir la pluralidad establecida históricamente en los niveles lingüísticos, sociales y culturales. Se limitó sólo a otorgar derechos a las élites dominantes para ser elegidos y tener derecho a voto. Una restricción específica fue que los ciudadanos debían hablar la lengua de los conquistadores y más tarde leer y escribir el mismo idioma. Se negaron los propios idiomas del continente, se discriminaron las propias culturas políticas y democráticas de los pueblos originarios...” (NAHMAD SITTÓN, S.: “La construcción de la democracia y los pueblos indígenas de México”, *Diversidad Étnica y Conflicto en América Latina. Organizaciones Indígenas y Políticas Estatales* (R. Barceló/M.ª A. Portal/M. J. Sánchez, coords.), Vol. I, México, 1995, pp. 40-41).

<sup>13</sup> MARTÍNEZ COBO: *Estudio del problema de la discriminación...*, cit.

<sup>14</sup> Creado por Resolución 1982/34, de 7 de mayo de 1982.

Posteriormente, en el año 2000, el Consejo Económico y Social decidió crear el *Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas* con el mandato de prestar asesoramiento especializado y formular recomendaciones a los órganos de las Naciones Unidas y al ECOSOC en particular<sup>15</sup>.

Un año después, en 2001, la Comisión de Derechos Humanos creó la figura del *Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas* con el fin de garantizar la protección de los derechos de los pueblos indígenas<sup>16</sup>.

Asimismo, desde la década de los ochenta se han ido estableciendo otros instrumentos destinados a prestar ayuda financiera a los representantes de las comunidades y organizaciones indígenas al objeto de que asistan a los períodos de sesiones del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas. Entre ellos destaca el *Fondo de Contribuciones Voluntarias de las Naciones Unidas para las Poblaciones Indígenas*<sup>17</sup>.

Recientemente, el Consejo de Derechos Humanos ha decidido establecer un *Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, que en su calidad de órgano subsidiario del Consejo tendrá como misión proporcionar a éste el asesoramiento técnico especializado necesario<sup>18</sup>.

Pero, sin duda, una de las realizaciones más importantes de las Naciones Unidas ha sido la elaboración de la “Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”, aprobada por el Consejo de Derechos Humanos en 2006, y adoptada por la Asamblea general, como ya indicamos, el 13 de septiembre de 2007<sup>19</sup>.

El texto de la Declaración, integrado por un total de 46 artículos pone el acento en el reconocimiento a los Pueblos indígenas del derecho a la libre determinación (arts. 3, 4 y 5), indispensable para el ejercicio de una serie de derechos colectivos específicos a estos pueblos, recogidos y desarrollados a través del articulado de este instrumento.

Sin duda la adopción de esta Declaración de las NU constituye un importante impulso tanto para la consolidación del derecho consuetudinario ya existente en relación con los derechos de los indígenas en el orden internacional como para la cristalización de las normas emergentes. Si bien es cierto que la Declaración no es jurídicamente obligatoria para los Estados y, por consiguiente, no impone obligaciones jurídicas a los Gobiernos, su fuerza política es remarcable, y en este sentido debería impulsar los procesos de reforma legislativa y de actuación de los tribunales en el ámbito interno<sup>20</sup>. A tal efecto, cabe destacar que la

<sup>15</sup> Establecido por Resolución 2000/22, adoptada por el Consejo Económico y Social, el 28 de julio de 2000.

<sup>16</sup> Establecido por Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 2001/57, de 24 de abril de 2001.

<sup>17</sup> Instituido mediante la Resolución 40/131 de la Asamblea General, de 13 de diciembre de 1985.

<sup>18</sup> Resolución 6/36, de 14 de diciembre de 2007.

<sup>19</sup> A/RES/ 61/295. La Declaración fue aprobada con 144 votos a favor, 4 en contra (Australia, Canadá, Nueva Zelanda y EE.UU) y 11 abstenciones (Azerbaiján, Bangladesh, Bután, Burundi, Colombia, Georgia, Kenia, Nigeria, la Federación Rusa, Samoa y Ucrania)

<sup>20</sup> *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, Doc. A/HRC/4/32, de 27 de febrero de 2007, párr. 79. El Relator añade que al haber sido adoptada por el Consejo de Derechos Humanos, la Declaración constituye desde ya un marco de referencia obligado para la actuación tanto del propio Consejo como de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y de los organismos de las Naciones Unidas. La Declaración deberá servir también de guía para la actuación de los órganos encargados de la supervisión de los tratados internacionales en materia de derechos humanos. La Declaración debe ser asumida en la discusión en torno a futuras normas

Declaración ha sido una base importante para las leyes específicas que sobre pueblos indígenas se han adoptado en Venezuela, Filipinas y la República del Congo. Como advierte, el art. 43 de la Declaración los derechos en ella reconocidos “constituyen las normas mínimas para la supervivencia, la dignidad y el bienestar de los pueblos indígenas del mundo”.

Pero la ONU no constituye el único foro donde la cuestión indígena reviste un marcado interés. También otras Organizaciones Internacionales del Sistema de las Naciones Unidas han percibido la necesidad de proteger los derechos de los pueblos indígenas, y de buscar soluciones a sus problemas, en particular la *Organización Internacional del Trabajo*.

### **B) La Organización Internacional del Trabajo. El Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.**

Casi desde sus comienzos, la *Organización Internacional del Trabajo* ha venido ocupándose de la problemática indígena y de su tratamiento jurídico. En este sentido, los instrumentos de mayor trascendencia y de singular importancia adoptados por la OIT son el “Convenio N.º 107 relativo a la protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribales o semitribales en los países independientes”, de 26 de julio de 1957<sup>21</sup>, y, muy especialmente, el ya mencionado “Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes”, de 27 de junio de 1989<sup>22</sup>.

El Convenio N.º 107 supondrá un primer paso en el camino a seguir para proteger los derechos de los pueblos indígenas<sup>23</sup>. Ahora bien, no resulto ser muy eficaz en la efectiva protección y desarrollo de los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos

internacionales en materia indígena, tanto en el ámbito del sistema internacional de derechos humanos, como en ámbitos regionales o especializados.

Algún autor, refiriéndose a la Declaración la califica como “texto-símbolo”, que “representa un ataque a las bases axiológicas sobre las que se constituyó el derecho internacional del imperialismo, en un interesante juego conceptual que enfrenta principios constitutivos de este mismo derecho con valores fundamentales del régimen de derechos humanos de la posguerra. Así, el texto de la Declaración arranca constatando 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’ ” (RODRÍGUEZ-PIÑEIRO ROYO, L.: “Pueblos indígenas y derecho internacional: una historia incómoda”, *Ciudadanía y derechos...*, cit., pp. 99 y 100.

<sup>21</sup> Entrada en vigor: 2 de junio de 1959. Lo ratificaron 29 Estados: Angola, Argentina, Bangla desh, Bélgica, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, China, Ecuador, Egipto, Salvador, Ghana, Guinea-Bissau, Haití, India, Irak, Malawi, México, Pakistán, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, República Árabe de Siria, República Árabe Unida y Túnez. De estos Estados Parte, 7 lo han denunciado: Bolivia, Colombia, Costa Rica, México, Paraguay, Perú y Argentina

El Convenio N.º 107 vendrá acompañado de la “Recomendación 104”, adoptada en la misma fecha y bajo el mismo título. Este Convenio revisado en 1989 por el Convenio N.º 169, sólo se mantiene como fuente de obligaciones con respecto a los Estados que no lo han denunciado y tampoco han ratificado el referido Convenio N° 169.

<sup>22</sup> Su entrada en vigor tuvo lugar el 5 de septiembre de 1991. Hasta la fecha ha sido ratificado por 18 Estados: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Dinamarca, Dominica, Ecuador, España, Fiji, Guatemala, Honduras, México, Noruega, Países Bajos, Paraguay, Perú y Venezuela. Es notable la ausencia de esta lista de los países de Asia y Australia, Nueva Zelanda, los Estados Unidos de América, y Canadá en donde existe un número importante de grupos indígenas.

<sup>23</sup> En relación con el Convenio N.º 107 y la Recomendación 104 ver BENNETT, G. I.: “The I.L.O. Convention on Indigenous and Tribal Populations-The Resolution of A Problem of Vires”, *The British Year Book of International Law 1972-1973*, Vol. XLVI, pp. 382-392. HINZ, O.: “ILO Convention 107: Legal and Anthropological Remarks”, *Law and Anthropology*, 5, 1990, pp. 201-220. LERNER, N.: *Group rights and discrimination in International Law*, Dordrecht/Boston/London, 1991, pp. 105-107. THORNBERRY, D. P.: “The ILO and Indigenous Populations: The Convention and Recommendation of 1957”, *International Law and the rights of minorities*, Oxford, 1991, pp. 334-374.

indígenas, dado su marcado cariz paternalista e integracionista y su tendencia hacia la asimilación cultural<sup>24</sup>. De manera que, la OIT comenzó un proceso de revisión de dicho Convenio que culminó en 1989 con la adopción del Convenio N.º 169, el cual hasta la fecha constituye el único instrumento convencional de carácter vinculante y de vocación universal en materia de protección de los derechos de los pueblos indígenas<sup>25</sup>.

En el Convenio N.º 169 “subyace una filosofía reivindicativa y asuntiva de los valores conservados y practicados desde conformaciones indigenistas”<sup>26</sup>. Por ello su Preámbulo — advirtiendo que en diversas partes del mundo “los pueblos indígenas 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— reconoce las aspiraciones de estos 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”, así como su particular contribución “a la diversidad cultural, a la armonía social y ecológica de la humanidad y a la cooperación y comprensión internacionales”.

El Convenio manifiesta un cambio de rumbo con respecto al Convenio 107, en aspectos tan importantes como la sustitución del término “poblaciones” por el de “pueblos”, el concepto de territorio que el Convenio vincula con el establecimiento de derechos culturales, el reconocimiento del derecho consuetudinario, siempre y cuando ese derecho propio no sea incompatible con los derechos fundamentales definidos por el ordenamiento jurídico interno ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos o el reconocimiento de *lege ferenda* de la autonomía interna de los pueblos indígenas<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> Según STAVENHAGEN, “El texto de este Convenio reflejaba bien el clima prevaleciente en aquella época, en la que los Estados promovían políticas paternalistas de integración y asimilación de las poblaciones indígenas” (STAVENHAGEN: “El Sistema Internacional de los Derechos Indígenas”, *Memoria II Seminario Internacional sobre Administración de Justicia y Pueblos Indígenas*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José-Costa Rica, 1999, p. 374).

Incluso el propio Preámbulo del Convenio N.º 169 se hace eco de estas críticas, reconociendo esa asimilación cuando dice: “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”.

<sup>25</sup> “El Convenio N.º 169, como subraya PALACIOS ROMEO, no es un simple instrumento de Derecho Internacional vinculado a cuestiones laborales. Por el contrario, supone un auténtico manifiesto pluridisciplinar y casi una Carta Universal de derechos sobre la cuestión indígena. En este sentido es bastante más que un simple instrumento de la Organización Internacional del Trabajo. La prueba es que ya desde su Preámbulo sintoniza y enlaza con la ‘Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Además, une el tema del indigenismo y la instauración de su instituto con toda la normativa y filosofía internacional en torno a la ‘prevención de la discriminación’, pero con una diferencia: es la cara positiva de la discriminación. No es la reivindicación de la minoría étnica marginada que desea integrarse en el modelo cultural, social y político de una etnia o etnias dominantes, sino el discurso a no ser discriminado en la reivindicación de un *modus vivendi* propio, incluso cuasisagrado, de la comunidad nacional demográfica y culturalmente dominante” (PALACIOS ROMEO, F. J.: “El proceso normativo internacional sobre derechos de los pueblos indígenas. Evolución jurídica y proyección política”, *Nuevos escenarios y nuevos colectivos de los derechos humanos. Conmemoración del cincuenta aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos*, Zaragoza, 1998, pp. 118-119).

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 119.

<sup>27</sup> Refiriéndose a esta autonomía ROULAND, PIERRÉ-CAPS y POUMARÈDE manifiestan que “la Convention ne se réfère pas explicitement aux notions d’autodétermination ou d’autonomie, mais semble y aboutir, étant donnée ses nombreuses dispositions garantissant le respect des institutions indigènes” (ROULAND/PIERRÉ-CAPS/POUMARÈDE: *op.cit.*, p. 410). GÓMEZ RIVERA también mantiene la opinión de que el Convenio N.º 169 presupone el derecho de autodeterminación en su vertiente interna, al señalar desde su inicio la necesidad de que los pueblos controlen sus instituciones propias dentro del marco del Estado en que viven, y al establecer los principios de participación y consulta en la toma de decisiones y el

En general, podemos afirmar que el Convenio N° 169 otorga a los pueblos indígenas un estatuto privilegiado, que, como advierten algunos autores, de meros objetos pasan a ser sujetos de derecho<sup>28</sup>. Además, el Convenio ha tenido una trascendencia sin precedentes en América Latina, convirtiéndose –incluso para aquellos Estados que no lo han ratificado– “en una referencia ineludible en los procesos de reconocimiento constitucional o legislativo de los derechos indígenas, procesos que, a pesar de sus límites, han dado forma a lo que se ha conocido como el modelo de multiculturalismo constitucional”<sup>29</sup>.

### **C) La Organización de Estados Americanos. El Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.**

En el marco de la Organización de Estados Americanos, destaca la labor de la *Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, quien desde su creación en 1959, ha venido promoviendo la protección de los derechos de los pueblos indígenas a través de distintas vías que se concretan en visitas *in locu* e informes generales sobre países —dedicando capítulos específicos a la situación de los pueblos indígenas—, en los informes especiales; y en la resolución de peticiones individuales de personas o comunidades indígenas, cuyos derechos humanos han sido violados.

En su seno se adoptó un “Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”, con el fin de consolidar y afirmar los derechos y aspiraciones de estos pueblos reconociendo “el carácter multiétnico y pluricultural” de los Estados<sup>30</sup>. Las negociaciones del texto del Proyecto están a cargo de un Grupo de Trabajo creado en 1999 por el Consejo Permanente de la OEA, en el que participan activamente representantes indígenas de toda la región. El proyecto de Declaración fue revisado al detalle entre 1999 y 2003, adoptándose en noviembre de 2003 un nuevo documento base para las negociaciones, hoy conocido como el Texto Consolidado de la Presidencia que consta de 35 artículos<sup>31</sup>.

El Proyecto de Declaración americana consagra en su art. III “el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, en virtud de la cual pueden definir sus formas de organización y promover su desarrollo económico, social y cultural”. En el ejercicio de este derecho dentro de los Estados, los pueblos indígenas, de conformidad con el art. XX, “tienen derecho a la autonomía o autogobierno en lo relativo a, entre otros, cultura, lenguaje, espiritualidad, educación, información, medios de comunicación, salud, vivienda, empleo, bienestar social, mantenimiento de la seguridad comunitaria, relaciones de familia, actividades económicas, administración de tierras y recursos, medio ambiente e ingreso de no-miembros; así como a determinar los medios y formas para financiar estas funciones autónomas”. Además, se añade que los pueblos indígenas tienen derecho a participar sin discriminación, directamente a través de sus representantes, en la toma de decisiones a todos los niveles, con

---

control “hasta donde sea posible” sobre su desarrollo social y cultural (GÓMEZ RIVERA, M.<sup>a</sup> M.: “El Derecho Indígena frente al espejo de América Latina”, *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, Vol. 26, julio-diciembre, 1997, p. 64).

<sup>28</sup> En este sentido, BARSH, R. L.: “Indigenous Peoples in the 1990s: From object to subject of international Law?”, *Harvard Human Rights Journal*, vol. 7, 1995, pp. 33-86. *Id.* Indigenous Peoples: An emerging object of international Law”, *The American Journal of International Law*, Vol. 80, N° 2, 1986, pp. 369-385. LERNER, N.: *Group rights and discrimination in International Law*, Dordrecht/Boston/London, 1991, p. 99. ROULAND, PIERRÉ-CAPS y POUMARÈDE : *op.cit.*, p. 409.

<sup>29</sup> RODRÍGUEZ-PIÑEIRO ROYO: *op.cit.*, p. 98.

<sup>30</sup> El Proyecto revisado de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas se aprobó durante el 95° período ordinario de sesiones, siendo remitido el Consejo Permanente de la OEA el 10 de abril de 1997.

<sup>31</sup> Doc. OEA/ser.K/XVI, GT/DADIN/doc.139/03, de 17 de junio de 2003.

relación a asuntos que puedan afectar directamente sus derechos, vida y destino. Tienen también derecho a mantener y desarrollar a sus propias instituciones indígenas de decisión; y a la igualdad de oportunidades para acceder y participar en todas las instituciones y foros nacionales.

Asimismo, en su art. VI reconoce que “Los pueblos indígenas tienen derechos colectivos que son indispensables para su continuada existencia, bienestar y desarrollo como pueblos, y para el goce de los derechos individuales de sus miembros. [...] entre otros, el derecho de los pueblos indígenas a su actuar colectivo; a su organización social, política y económica; a sus propias culturas; a profesar y practicar sus creencias espirituales y a usar sus lenguas”.

Subrayar además que la actuación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en relación con los casos de los *Yanomani* en Brasil o de los *Miskito* en Nicaragua — aunque examinados todavía a la luz de los derechos humanos individuales y no propiamente de los derechos de los indígenas como pueblo—, sentaron las bases para el primer pronunciamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la materia el 31 de agosto de 2001 en el asunto *Awás Tingni*<sup>32</sup>.

#### **D) La Comunidad Andina de Naciones.**

La Comunidad Andina de Naciones también se ha comprometido en la lucha por el reconocimiento de la identidad y los derechos de los pueblos indígenas<sup>33</sup>. El 29 de abril de 2001, adoptó la “Declaración sobre la “Democracia, los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Lucha contra la Pobreza”, en la que se muestra firmemente decidida a apoyar “todos los esfuerzos encaminados a la promoción y protección de los derechos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas, entre ellos: el derecho a su identidad y tradiciones en lo espiritual cultural, lingüístico; social, político, cultural y económico; individual y colectiva; a no ser desplazados, como pueblos, de su patrimonio cultural histórico; a sus sistemas, conocimientos y prácticas de medicina tradicional, incluido el derecho a la protección de sus lugares rituales y sagrados; a la educación en la diversidad; a ser elegidos y desempeñar cargos públicos”, salvaguardando estos derechos dentro del orden público y en cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales vigentes.

Un punto remarcable de la Declaración es la vinculación entre la definición de la democracia y el respeto y promoción de la diversidad. A tal efecto, los Estados andinos tendrán que acordar estrategias y políticas dirigidas a revalorizar la pluralidad étnica y la multiculturalidad de sus naciones al objeto de promover la plena participación de los pueblos indígenas en el sistema democrático nacional. La inclusión de la diversidad como principio del pluralismo democrático y del Estado de derecho otorga una nueva concepción de democracia en la cual no se puede excluir del juego político la participación y representación de los pueblos indígenas.

Dentro del sistema andino destaca de manera particular, la “Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos”, de 26 de julio de 2002<sup>34</sup>, cuya parte

<sup>32</sup> Ver *infra* epígrafe 4.- Órganos y mecanismos de protección de los pueblos indígenas.

<sup>33</sup> Sobre el particular GAMBOA, C.: “Los derechos colectivos de los pueblos indígenas en la Comunidad Andina /CÁN”, *Aportes Andinos sobre Derechos Humanos. Investigaciones monográficas*, Quito, 2005, pp. 11-52.

<sup>34</sup> La Carta fue adoptada en Guayaquil por los Presidentes de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, reunidos en el Consejo Presidencial Andino. Su carácter vinculante, según se dispone en su art. 96, será decidido por el Consejo Andino de Ministros de Asuntos Exteriores en el momento oportuno. Además,

VII (arts. 32 a 41) –instrumento político no vinculante– se refiere a los pueblos indígenas. La Carta tras afirmar la multiétnicidad y pluriculturalidad de los Estados Miembros de la Comunidad Andina, establece el compromiso de éstos de promover programas en favor de la interculturalidad, entendida ésta como la preservación y desarrollo de las identidades ancestrales de los pueblos indígenas a través del fomento de espacios sociales para el contacto, el diálogo y la interacción entre tales pueblos y el resto de las sociedades de los países andinos, sobre la base de la reafirmación y vigencia de sus propias identidades culturales. Después de reiterar el compromiso de los Estados andinos de cumplir y hacer cumplir los derechos y obligaciones consagrados en los instrumentos internacionales que tienen como finalidad promover y proteger los derechos de los pueblos indígenas, como el Convenio N° 169 de la OIT, la Carta reconoce que estos pueblos junto a los derechos humanos que poseen sus miembros como ciudadanos a título individual, gozan también como grupos humanos de raíz ancestral, de *derechos colectivos*, cuyo ejercicio en común promueve su continuidad histórica, la preservación de la identidad y su desarrollo futuro.

A continuación la Carta incluye un amplio abanico de derechos colectivos, entre ellos: derecho a mantener y desarrollar sus identidades y costumbres en lo espiritual, cultural, político, económico y jurídico; a la propiedad y posesión de las tierras o territorios que ocupan; a no ser desplazados de ellos y a retornar en caso de serlo; a conservar sus formas de organización social, ejercicio y administración de la justicia; a desarrollar y mantener su patrimonio cultural; a la protección de sus conocimientos ancestrales colectivos y al ejercicio de sus prácticas tradicionales para conservarlos y promover la utilización sostenible de la diversidad biológica<sup>35</sup>; a participar en el uso, administración y usufructo sostenibles de los recursos naturales existentes en su territorios y a ser consultados en las decisiones que se adopten en relación con la explotación de dichos recursos y sobre toda actividad que afecte al medio ambiente y formas de vida; a participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten las actividades de manejo de estos recursos naturales y a percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de estas actividades; a ser consultados y participar en la formulación y aplicación de los planes de desarrollo que les afecten; y a formular sus propios planes de desarrollo sostenible.

---

instruye a dichos Ministros para que, dada la dinámica de la evolución del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, revise cada cuatro años el contenido de esta Carta con miras a su actualización y perfeccionamiento.

<sup>35</sup> A este derecho a conservar y promover sus prácticas tradicionales para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica ya se refería la Decisión 391 “Régimen Común sobre Acceso a los Recursos Genéticos”, adoptada por la Comisión del Acuerdo de Cartagena, en Caracas, el 2 de julio de 1996. Sus considerandos subrayaban que la diversidad biológica, los recursos genéticos, el endemismo y rareza, así como los conocimientos e innovaciones y prácticas de las comunidades indígenas asociadas a éstos, tienen un valor estratégico en el contexto internacional; reconocían la contribución histórica de los pueblos indígenas a la diversidad biológica, su conservación y desarrollo y a la utilización sostenible de sus componentes, así como a los beneficios que dicha contribución genera, y la estrecha interdependencia de estos pueblos con los recursos biológicos que debe fortalecerse en función de la conservación de la diversidad biológica y el desarrollo económico y social de los mismos. Su art. 7 disponía que los Países miembros reconocen y valoran los derechos y la facultad para decidir de las comunidades indígenas, sobre sus conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales asociados a los recursos genéticos y sus productos derivados.

### **E) La Organización del Tratado de Cooperación Amazónica.**

A partir de las previsiones contenidas en el “Tratado de Cooperación Amazónica”<sup>36</sup> en favor de la protección de las culturas indígenas y la conservación de las riquezas etnológicas y arqueológicas del área amazónica, la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), comenzó a tomar conciencia del papel central que corresponde a los pueblos indígenas en el desarrollo sostenible de la Amazonía. En este sentido, la “Declaración de la VII Reunión de Cancilleres de los países amazónicos”, realizada en Bolivia en el 2002, señaló la importancia de que en el programa de trabajo de la Secretaría Permanente de la OTCA se contemplaran acciones para la protección del conocimiento tradicional de estos pueblos sobre los recursos genéticos, así como la promoción sostenible del consumo y el comercio de productos originarios.

Así, sobre la base de esta Declaración la Secretaría Permanente preparó un Plan Estratégico de la OTCA para el período 2004-2012<sup>37</sup>. El Plan considera que uno de los componentes asociados al ordenamiento territorial tiene que ver con el reconocimiento de la diversidad cultural regional. Entre sus prioridades fija la de lograr una participación efectiva de las poblaciones indígenas de cada país amazónico en programas que les afecten o influyan y busca promover el respeto por los conocimientos tradicionales y cuestiones relacionadas con la propiedad intelectual e industrial.

En octubre del 2004, la OTCA firmó un memorando de entendimiento con la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (Coica)<sup>38</sup>, al objeto de fortalecer los vínculos de cooperación y facilitar la realización de actividades en común.

La OTCA cuenta también con una Coordinación de Asuntos Indígenas, creada noviembre del 2005 en el marco de la IX Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores realizada en Iquitos<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> Arts. XIII y XIV del Tratado de Cooperación Amazónica concluido en Brasilia, el 3 de julio de 1978 entre Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Suriname y Venezuela, con el objetivo de promover el desarrollo sostenible de la Amazonia mediante acciones conjuntas que contemplen la preservación del medio ambiente y el uso racional de los recursos naturales. Posteriormente, sus Estados Parte, considerando la conveniencia de perfeccionar y fortalecer institucionalmente el proceso de cooperación desarrollado bajo la égida del mencionado instrumento, acordaron mediante enmienda de 14 de diciembre de 1998, crear la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA).

Las distintas instancias del Tratado —Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores y las Cumbres de Presidentes de los Países Amazónicos— han resaltado la importancia tanto de la diversidad cultural en la promoción del desarrollo sostenible y el reconocimiento y respeto por los derechos de los pueblos indígenas para la preservación de su integridad cultural y territorial, como su participación en los beneficios derivados del uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, en el marco de los ordenamientos jurídicos de los Países Miembros.

<sup>37</sup> Aprobado en la XII Reunión del Consejo de Cooperación Amazónica celebrada en Manaus-Brasil el 14 de septiembre de 2004.

<sup>38</sup> La Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica fue constituida en Lima, el 14 de marzo de 1984, con el objetivo de promover, desarrollar e impulsar los mecanismos necesarios para fortalecer la unidad, la colaboración mutua y la interacción de los pueblos y organizaciones indígenas miembros de la Coordinadora, así como defender las reivindicaciones territoriales, la autodeterminación, el respeto a los derechos humanos y la revalorización y reivindicación cultural de sus miembros.

<sup>39</sup> Este órgano sustituye a la Comisión Especial de Asuntos Indígenas, constituida en el marco de la III Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores del TCA, celebrada en marzo de 1989, con el fin esencial de promover el adecuado tratamiento de la problemática de las poblaciones indígenas amazónicas, impulsando el fortalecimiento de la identidad étnica y la conservación del patrimonio histórico cultural, especialmente de sus tierras y recursos.

## F) El Banco Interamericano de Desarrollo.

A partir de 1994, los pueblos indígenas se convierten en uno de los grupos objeto de la asistencia del Banco Interamericano de Desarrollo. El “Acuerdo sobre el Octavo Aumento de los Recursos del Banco”, dispone que “Los grupos indígenas, que comprenden un sector específico e importante de la población de la región, están dotados de un rico patrimonio cultural y lingüístico y han desarrollado prácticas económicas y sociales bien adaptadas a los frágiles ecosistemas que habitan... El Banco, reconociendo el importante papel que pueden desempeñar los grupos indígenas como contribuyentes y beneficiarios de los futuros esfuerzos de desarrollo que se realicen en la región... intensificará sus esfuerzos a fin de obtener financiamiento adicional para los programas que beneficien a los mencionados grupos al objeto de atender adecuadamente sus necesidades”<sup>40</sup>.

Desde entonces hasta la actualidad la política y estrategia del BID busca consolidar y renovar la definición del papel y compromiso de esta institución con el desarrollo y la identidad de los pueblos indígenas. A través de sus distintos proyectos y experiencias el Banco ha reconocido las necesidades, derechos, demandas y aspiraciones de estos pueblos de acuerdo a la cosmovisión de los mismos, respetando los derechos de los pueblos y personas indígenas y priorizando su integridad cultural y territorial, su derecho de participar efectivamente en la determinación de su propio futuro político, económico, social y cultural —dentro de un marco de participación en sistemas democráticos y de construcción de los Estados nacionales pluriculturales—, su relación armónica con el medio ambiente y la seguridad ante la vulnerabilidad<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> *Informe sobre el Octavo Aumento General de los Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo*, Asamblea de Gobernadores. Banco Interamericano de Desarrollo, AB-1704, 8/94, p. 22.

Para cumplir este cometido, el BID creó la “Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario” con la misión de preparar las estrategias del Banco para el desarrollo indígena.

<sup>41</sup> Política (OP-765) y la estrategia (GN-2387-5) aprobadas por el Directorio Ejecutivo del Banco el 22 de febrero de 2006. Pueden consultarse en *Política operativa sobre pueblos indígenas y Estrategia para el desarrollo indígena*, Serie de políticas y estrategias sectoriales del Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., julio de 2006.

La finalidad de la actual política es potenciar la contribución del Banco al desarrollo de los pueblos indígenas mediante el apoyo a los gobiernos de la región y a los pueblos indígenas en el logro de dos objetivos fundamentales: apoyar el desarrollo con identidad de los pueblos indígenas, incluyendo el fortalecimiento de sus capacidades de gestión, y salvaguardar a los pueblos indígenas y sus derechos de impactos adversos potenciales y de la exclusión en los proyectos de desarrollo financiados por el Banco.

A tal fin, el Banco establece una estrategia dirigida a orientar la programación y ejecución de sus actividades y operaciones mediante la definición de líneas de acción y modalidades específicas, con el propósito de: apoyar a los gobiernos y a los pueblos indígenas en promover el desarrollo con identidad y la capacidad de gestión y articulación institucional de los pueblos indígenas; y evitar o mitigar los impactos negativos que puedan generar las operaciones del Banco en los pueblos indígenas y sus derechos.

Para apoyar el desarrollo con identidad, el Banco se propone realizar acciones en tres ámbitos: a) Fortalecer las tierras, el territorio y la gobernabilidad de las sociedades y economías tradicionales indígenas; b) reducir la marginalización y exclusión en los espacios de la sociedad nacional y en el ámbito urbano para facilitar mayor acceso, calidad y pertinencia sociocultural de los servicios sociales y financieros, los mercados laborales y las oportunidades del desarrollo; y c) potenciar las ventajas comparativas de los pueblos indígenas basadas en su capital natural, cultural y social para aprovechar el espacio intercultural como base para mejorar la calidad de vida de las comunidades indígenas.

### G) El Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe.

El Fondo Indígena (FI) se configura como una Organización internacional de cooperación, nacida en 1992<sup>42</sup>, que tiene como objetivo principal establecer un mecanismo destinado a apoyar la promoción del desarrollo y derechos de los pueblos, comunidades y organizaciones indígenas de América Latina y el Caribe, y proveer una instancia de diálogo para alcanzar la concertación en la formulación de políticas de desarrollo, operaciones de asistencia técnica, programas y proyectos de interés para los pueblos indígenas con la participación de los gobiernos de la región, y los mismos pueblos indígenas.

El Fondo nació en el marco de un proceso de transformación de las relaciones entre los Estados y los Pueblos indígenas, y en el contexto de replanteamiento de las políticas y estrategias multilaterales de cooperación. Desde la primera Cumbre celebrada en Guadalajara, en julio de 1991, los Jefes de Estado y de Gobierno manifestaron su preocupación por la situación de los pueblos indígenas, considerándola una cuestión de interés común; y se pronunciaron sobre la necesidad de crear un instrumento destinado a promover los derechos y el desarrollo autónomo de estos pueblos<sup>43</sup>.

La especificidad del Fondo Indígena viene determinada por el criterio de la especialidad y la participación de representantes indígenas en los órganos rectores de la Organización a través de su incorporación a las delegaciones de los Estados miembros<sup>44</sup>.

Tras más de una década y media de existencia, el Fondo Indígena ha logrado superar las metas propuestas en su creación, consolidándose como organismo internacional. Así lo han reconocido los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en el marco de la XVI Cumbre Iberoamericana celebrada en Montevideo en noviembre del

---

<sup>42</sup> El Convenio constitutivo del Fondo para el Desarrollo de las Poblaciones Indígenas de América Latina y el Caribe fue adoptado en el marco de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, el 24 de julio de 1992, con ocasión de la II cumbre celebrada en Madrid.

El Convenio Constitutivo ha sido ratificado por 19 Estados de América Latina (Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela), y 3 Estados extraregionales (Bélgica, España y Portugal)

<sup>43</sup> La *Declaración de Guadalajara*, de 19 de julio de 1991, se expresa en los siguientes términos: “Reconocemos la inmensa contribución de los pueblos indígenas al desarrollo y pluralidad de nuestras sociedades y reiteramos nuestro compromiso con su bienestar económico y social, así como la obligación de respetar sus derechos e identidad cultural”. A tal fin “se propone la creación de un fondo iberoamericano con el apoyo de organismos internacionales, para el desarrollo de los pueblos indígenas, que permita resolver favorablemente los acuciantes problemas de los pueblos originarios al margen de cualquier sentido de ‘reservas indígenas, o de compensaciones paternalistas” (Texto de la Declaración en SAN MARTINO DE DROMI, M<sup>a</sup>. L.: *Integración Iberoamericana. Declaraciones de Guadalajara, Madrid, Salvador, Cartagena, Bariloche y Santiago*, Buenos Aires, 1996, pp.73-86).

<sup>44</sup> El Fondo Indígena parte de tres elementos básicos: 1) Los Estados iberoamericanos están representados paritariamente por los gobiernos y los pueblos indígenas; 2) Los pueblos indígenas y sus organizaciones son los principales actores del Fondo y los únicos beneficiarios del mismo; 3) El Fondo apoya procesos de autodesarrollo de los pueblos indígenas, reconociendo la integridad de sus territorios, sus derechos colectivos y sus características socio-culturales diferenciadas (OLIVA MARTÍNEZ, J. D.: “Aproximación al origen y características jurídico-institucionales del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe”, *Avances en la protección de los derechos de los pueblos indígenas* (F. M. Mariño Menéndez y J. D. Oliva Martínez, coords.), Madrid, Dykinson, 2004, p. 139.

Ver también GRAHAM, C.: *La especificidad del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas en América Latina y el Caribe: ¿En qué difiere de otros programas de la región?*, BID, Tercera Reunión Técnica del FI, La Paz, abril de 1992.

2006<sup>45</sup>. El nuevo plan de trabajo 2006-2008, presenta el reto de profundizar su estrategia institucional a través de diversos objetivos que se concretan en: a) Facilitar la formulación, adopción, y ejecución concertada —Pueblos Indígenas, Gobiernos y organismos de cooperación internacional— de las políticas, planes y programas estratégicos de desarrollo de los Pueblos Indígenas; b) Contribuir a mejorar el acceso y la calidad de los recursos de información para los Pueblos Indígenas, al objeto de fortalecer el diálogo intercultural entre los principales actores del desarrollo indígena, posibilitando y garantizando su participación efectiva en el diseño de políticas y estrategias de desarrollo y en los procesos de toma de decisiones; c) Mejorar las condiciones de vida de los Pueblos Indígenas, mediante el pleno ejercicio de sus derechos, así como la preservación, restauración e incremento de su patrimonio económico, territorial y cultural; d) Promover el pleno reconocimiento, protección, goce y ejercicio de los derechos de los Pueblos Indígenas en los niveles nacional e internacional; e) Consolidar el Fondo Indígena como un organismo dotado de las capacidades necesarias para establecer mecanismos destinados a apoyar los procesos de desarrollo con identidad de pueblos, comunidades y organizaciones indígenas de América Latina y El Caribe<sup>46</sup>.

### H) Las iniciativas de la Unión Europea.

En el marco regional europeo, trasciende el interés que por los pueblos indígenas viene demostrando las instituciones europeas desde la década de los ochenta. Concretamente, el *Parlamento Europeo* fue la primera de las instituciones pionera en adoptar una serie de resoluciones en relación con estos colectivos, que podemos agrupar en tres categorías: las referidas en general a los pueblos indígenas, las específicas dirigidas a determinados Pueblos indígenas, y las que vinculan la protección del medio ambiente y la conservación de la naturaleza con los intereses de los pueblos indígenas.

Dentro de la primera categoría, procede destacar la “Resolución sobre la situación de los indios en el mundo”, de 14 de abril de 1989, a través de la cual, el Parlamento Europeo, tras expresar su preocupación por las continuas y graves violaciones de los derechos de las poblaciones indígenas —en particular por las formas extremas de opresión tales como la discriminación contra los indios, que se manifiesta en ocasiones en matanzas y malos tratos, sumisión a actividades bélicas y expulsiones ilegales masivas—, y por la violación de su derecho al territorio —con la consiguiente amenaza que ello supone para su identidad, al dificultar el mantenimiento de su vida religiosa y cultural tradicional—, condena estas prácticas y hace un llamamiento urgente a los países donde existen estas poblaciones, para que extremen sus medidas de protección en favor de las colectividades indígenas y respeten los derechos reconocidos a los indios. Además, la Resolución reafirma el principio de igualdad de derecho de los indios con respecto a otros grupos de población, que debe ser objeto de medidas de atención a fin de garantizarles empleo, enseñanza y protección social, sin atentar por otro lado contra su identidad. E insta a los Gobiernos implicados para que respeten a las poblaciones indígenas, las cuales deben tener libertad

---

<sup>45</sup> Cabe recordar que la Organización atravesó por una crisis interna de la que se hizo eco la XI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Lima en noviembre de 2001, cuya Declaración final recomendó la puesta en marcha de un proceso de reflexión y remodelación del Fondo para adaptarlo a las nuevas necesidades y realidades del momento. A tal efecto, la Asamblea General del FI, en su IV reunión que tuvo lugar en Panamá a finales de ese mismo año acordó iniciar el proceso dirigido a alcanzar la consolidación institucional y financiera del organismo. Sobre los logros, fracasos y proceso de reestructuración de esta institución OLIVA MARTÍNEZ: *El Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe. Una organización internacional de cooperación especializada en la promoción del autodesarrollo y el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas*, Fondo Indígena, La Paz-Bolivia, 2003, pp. 283-295.

<sup>46</sup> Aprobado por la Asamblea General en su VII reunión celebrada en Guatemala.

para desarrollar su propia forma de vida, conservar los elementos que elijan y cambiar en la medida que lo deseen<sup>47</sup>.

En parecidos términos se pronuncia el Parlamento Europeo en otras Resoluciones, alentando los progresos realizados por los Gobiernos de Brasil, Argentina, Canadá y Colombia, entre otros, al objeto de garantizar amplias zonas de autonomía para su población aborigen, y pide que se reconozca el derecho de éstas a sus territorios y que se resuelvan las disputas sobre la tierra antes de iniciar actividades económicas en aquellas zonas sobre las que la población indígena reclama tener derechos. Además, solicita de las organizaciones internacionales y de los Gobiernos de los Estados con poblaciones indígenas, que arbitren mecanismos de consulta con estas poblaciones sobre cualquier explotación económica, proyecto de ordenación territorial u otro que las afecte<sup>48</sup>.

Junto a estas resoluciones de carácter general, el Parlamento Europeo ha adoptado otras más específicas, donde llama la atención sobre la situación de determinados Pueblos indígenas<sup>49</sup>, haciendo especial hincapié en tres puntos, centrados en la necesidad: 1) de restituir a los pueblos indígenas sus derechos para el uso exclusivo de la tierra de las que

---

<sup>47</sup> DOCE N.º C 120 de 16.5.1989. Considerandos B b), S, D, F, G y puntos 1, 8, 7 y 10 respectivamente de la Resolución.

<sup>48</sup> “Resolución sobre los pueblos indígenas y el Quinto centenario”, de 12 de marzo de 1992, puntos 1, 2, 3 y 6 (DOCE N.º C 94 de 13.4.1992). Ver también “Resolución sobre la Década Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo”, de 19 de enero de 1995 (DOCE N.º C 43 de 20.2.95); y la “Resolución sobre la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”, de 4 de diciembre de 1995 (DOCE N.º C 323 de 4.12.1995).

Digna de mención es, también, la “Resolución sobre las medidas internacionales necesarias para una protección efectiva de los pueblos indígenas”, de 9 de febrero de 1994 (DOCE N.º C 61 de 28.2.94) En ella el Parlamento Europeo, tras reiterar el derecho de las personas pertenecientes a pueblos indígenas de disfrutar, como cualquier otro ser humano, de los derechos y libertades fundamentales, declara que, “de acuerdo con las disposiciones de las Naciones Unidas, en el marco de un procedimiento no violento y plenamente democrático y dentro del respeto de los derechos de otros ciudadanos, los pueblos indígenas tienen derecho a ser dueños de su propio destino eligiendo sus instituciones, su estatuto político y el de su territorio” Su apartado 4 reitera que “las personas pertenecientes a pueblos indígenas tienen, como cualquier otro ser humano, derecho a la vida, al respeto, a la libertad de pensamiento y de actuación, a la seguridad física, a la salud, a la justicia, a la igualdad en materia de derecho al trabajo, a la vivienda, a la educación y a la cultura; señala que este derecho a una vida cultural propia pasa por el derecho a utilizar y difundir su lengua materna y a que se protejan y difundan los elementos materiales e inmateriales de su cultura, así como el respeto de sus ritos espirituales y territorios sagrados”.

La Resolución estima, asimismo, que “en materia jurídica las personas pertenecientes a un pueblo indígena tienen derecho a una defensa cualificada y a una información completa sobre sus derechos, con ayuda, en su caso, de un intérprete”; y “en la medida en que sea compatible con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, debe darse preferencia a la utilización del derecho consuetudinario para juzgar sus delitos” (Punto 8).

Este derecho de los pueblos indígenas al autogobierno dentro del Estado cuya integridad territorial ha de ser respetada exige, entre otras cosas, que se les reconozca el “derecho a la propiedad comunitaria de sus tierras tradicionales, en superficie y calidad suficiente para la conservación y desarrollo de sus modalidades particulares de vida”. Estas tierras, continua señalando la Resolución, “no podrán ser divisibles, transferibles, prescriptibles o arrendables”. Además, los pueblos indígenas a quienes se haya privado de sus tierras tienen derecho a obtener una justa reparación que “deberá adoptar prioritariamente la forma de restitución de las tierras en cuestión” (Puntos 7 y 9 de la Resolución).

<sup>49</sup> Tales como la “Resolución sobre la situación de los indios Yanomani en el Brasil”, de 18 de enero de 1990 (DOCE N.º C 38 de 19.2.90), la “Resolución sobre los indios canadienses”, de 25 de octubre de 1990 (DOCE N.º C 260 de 15.10.90); “Resolución sobre la situación de los pueblos indígenas del Brasil”, de 12 de octubre de 1995 (DOCE N.º C 287 de 30.10.95); “Resolución sobre la violación de los derechos constitucionales de los pueblos indígenas de Brasil”, de 15 de febrero de 1996 (DOCE N.º C 65 de 4.3.96); “Resolución sobre la situación de los derechos humanos y las minorías indígenas en Argentina”, de 13 de marzo de 1997 (DOCE N.º C 115 de 14.4.97); y la “Resolución sobre el asesinato de 45 campesinos indígenas en el Estado mexicano de Chiapas”, de 15 de enero de 1998 (DOCE N.º C 34 de 2.2.98), entre otras.

han sido privados ilícitamente debido a sus riquezas naturales, 2) de protegerlos contra las invasiones, matanzas, intimidaciones y violencias de toda índole llevadas a cabo con la finalidad de apropiarse de sus tierras y recursos, y ) de regular su derecho a la autonomía.

En la tercera categoría se incluyen aquellas resoluciones en las que el Parlamento Europeo vincula la protección del medio ambiente y la conservación de la naturaleza con los intereses de los pueblos indígenas, considerando que, gracias a sus conocimientos, estos pueblos desempeñan un importante papel para el medio ambiente y desarrollo de su región, por lo tanto debe ofrecérseles la posibilidad de participar en la realización de un desarrollo sostenible y respetuoso con el medio ambiente a la vez que se protege su especial formas de vida<sup>50</sup>.

Esta acción de Parlamento Europeo a favor de los pueblos indígenas se ha visto potenciada por otras instituciones europeas. Así, desde finales de la década de los noventa la UE ha reforzado considerablemente sus acciones para promover y defender los derechos de estos pueblos; pasando el *Consejo* y la *Comisión* ha desempeñar un importante papel en el desarrollo de estas acciones.

En mayo de 1998, la Comisión presentó un documento de trabajo en el que fijaba las directrices generales para la ayuda a los pueblos indígenas en el marco de la cooperación para el desarrollo entre la Comunidad y los Estados miembros<sup>51</sup>. El compromiso de la UE con esa ayuda fue reafirmado por la Resolución del Consejo, de 30 de noviembre de 1998, en la que invitaba a la Comisión, junto con los Estados miembros y en cooperación con los pueblos indígenas, a establecer modalidades de aplicación de la mencionada política<sup>52</sup>. La Resolución subraya la importancia atribuida por los pueblos indígenas a su identidad cultural y a la configuración de su propio desarrollo económico, social, y cultural. Advierte de la especial vulnerabilidad de los pueblos indígenas y del riesgo de que los programas de desarrollo puedan acarrearles algún tipo de desventaja, reclamando, por tanto, la integración de la problemática de los pueblos indígenas en todos los niveles de la cooperación para el desarrollo, incluyendo el diálogo político con los países asociados. Asimismo, propone el incremento de la capacidad de las organizaciones de pueblos indígenas para intervenir en la planificación y la ejecución de los programas de desarrollo.

En general, podemos afirmar que la Resolución del Consejo de Desarrollo de 1998, sentó las bases para la elaboración de una política global de la Unión en materia de apoyo a los pueblos indígenas. La Comisión ha conseguido con éxito la integración de la problemática de los pueblos indígenas en toda una serie de reglamentos, documentos y directrices. Concretamente, las medidas en favor de estos pueblos se han incorporado en el “Reglamento sobre integración de la dimensión medioambiental en el proceso de desarrollo”, el “Reglamento sobre la cofinanciación de las ONG” y los Reglamentos sobre

---

<sup>50</sup> Como ejemplos sobresalen: “Resolución sobre los problemas del medio ambiente en la región amazónica”, Resolución sobre la conservación de los bosques tropicales”, “Resolución sobre conservación de los bosques tropicales”, todas ellas de 25 de octubre de 1990 (DOCE N.º 295 de 26.11.90); y “Resolución sobre la violación de los derechos de los pueblos indígenas y la explotación intensiva de los bosques tropicales en la isla de Yamdena, Indonesia”, de 20 de febrero de 1997 (DOCE N.º C 85, de 17.3.97).

<sup>51</sup> Documento de trabajo de la Comisión, de 11 de mayo de 1998, sobre el apoyo a los pueblos indígenas en la cooperación al desarrollo de la Comunidad y los Estados miembros, SEC (1998) 773.

<sup>52</sup> Resolución del Consejo de Desarrollo sobre los pueblos indígenas en el marco de la cooperación para el desarrollo de la Comunidad y los Estados miembros, 13461/98.

derechos humanos<sup>53</sup>. Además, la promoción y defensa de los derechos de los pueblos indígenas ha pasado a ser una prioridad en la “Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos” (IEDDH)<sup>54</sup>.

Por último, la Unión Europea, siguiendo las recomendaciones del Consejo y de la Comisión, ha decidido incluir la cuestión de los pueblos indígenas en el diálogo político con sus socios. Así, durante la Cumbre UE-América Latina celebrada en junio de 1999, las partes acordaron llevar a la práctica programas comunes y adoptar medidas nacionales dirigidas a: “fomentar y defender los derechos de las poblaciones indígenas, incluido el de participar en términos de igualdad y aprovechar las oportunidades y los beneficios del desarrollo político, económico y social, con un pleno respeto por sus identidades, culturas y tradiciones”<sup>55</sup>. De la misma forma, el “Acuerdo marco de cooperación entre la Comunidad Económica Europea y el Acuerdo de Cartagena y sus países signatarios”, de 23 de abril de 1993, subraya la importancia del fomento y defensa de los derechos de los pueblos indígenas<sup>56</sup>.

A la vista de lo expuesto hasta aquí, se advierte como la internacionalización de la cuestión indígena ha permitido a los pueblos indígenas *recuperar la identidad perdida*, llamando la atención sobre sus legítimas expectativas a beneficiarse de un régimen internacional de protección orientado preferentemente a regular aquellos aspectos que son consustanciales con su historia, tradiciones, cultura, costumbres y formas de organización social, que depare en el reconocimiento de sus derechos colectivos como pueblo. Además, como analizaremos ha impulsado reformas constitucionales y legislativas en los Estados<sup>57</sup>.

### 3. LA DEMANDA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE AUTONOMÍA Y DERECHOS COLECTIVOS.

Los pueblos indígenas vienen reclamando para sí el derecho más primario de todo pueblo: el de *libre determinación*, como un medio para el reconocimiento de sus derechos

<sup>53</sup> Reglamento (CE) n° 2493/2000 del Consejo de 7 de noviembre de 2000, DO L 288 de 15.11.2000; Reglamento (CE) n° 1658/98 del Consejo, de 17 de julio de 1998; y Reglamentos 975/99 y 976/99 del Consejo, de 29 de abril de 1999, DO L 120 de 8 de mayo de 1999, respectivamente.

<sup>54</sup> Dentro del Capítulo B7-7 del presupuesto, conocido desde 1994 como Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH), se asignaron entre 1998 y 2000, 5,8 millones de euros a los proyectos de apoyo a los pueblos indígenas. La importancia de este tema para la IEDDH volvió a plasmarse en la Comunicación de la Comisión al Consejo y el Parlamento Europeo: El papel de la Unión en el fomento de los derechos humanos y la democratización en terceros países, 8 de mayo de 2001, (COM (2001) 252). Esta Comunicación sitúa la lucha contra la discriminación de los pueblos indígenas entre los principales temas prioritarios para el año 2002 y a medio plazo. Además, esta preocupación se ha reflejado en el documento de programación de la IEDDH, que reserva 15 millones de euros para ese tipo de actividades durante el periodo 2002-2004 (Documento de programación de la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos 2002-2004, de 7.12.2001, Referencia SG: E/2001/2728).

<sup>55</sup> Declaración de Río de Janeiro, apartados 3 y 16. Texto en [http://www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/la/rio/sum\\_06\\_99.htm](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/la/rio/sum_06_99.htm)

<sup>56</sup> Artículo 20 del Acuerdo marco. Texto en DO L 127 de 29.4.1998, pp. 11 a 25. Asimismo, en el contexto regional, el “Acuerdo marco de cooperación entre la Comunidad Europea y las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá”, firmado el 22 de febrero de 1993 en San Salvador compromete a las Partes a crear una cooperación dirigida a preservar la diversidad biológica, basándose, entre otros criterios, en los intereses de los pueblos indígenas. Este Acuerdo ha sido sustituido por el “Acuerdo de diálogo político y cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, por otra parte”, firmado en diciembre de 2003. Diversas disposiciones del Acuerdo se refieren a los Pueblos indígenas (arts. 6.2, 37.4, 40.4 d), y 45).

<sup>57</sup> Ver *infra* epígrafe 5.- El reconocimiento de los pueblos indígenas y sus derechos en el Derecho interno. La situación en Costa Rica.

como pueblo<sup>58</sup>. Derechos que se traducen en una serie *derechos colectivos específicos* que juzgan indispensables para el pleno goce de todos los derechos individuales que le corresponden. Derechos colectivos específicos que se asientan en la propia naturaleza de la sociedad indígena.

La autodeterminación reconocida como un principio en la Carta de las Naciones Unidas y como un derecho perteneciente a todos los pueblos en los Pactos Internacionales sobre Derechos Civiles y Políticos y sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, constituye también una reivindicación de los pueblos indígenas<sup>59</sup>.

Si partimos de la constatación de que es posible atribuir la categoría de “pueblo” a los grupos indígenas, al concurrir en ellos en diverso grado ciertas características vinculadas al concepto de pueblo<sup>60</sup>, entre ellas: a) el mantenimiento de un particularismo cultural que se traduce en una lengua, una religión, unas tradiciones y unas instituciones y organización propias y diferenciadas del resto de la población; b) la vinculación ancestral con las tierras que ocupan; y la autoidentificación y c) conciencia de grupo: entonces no existe razón alguna para excluir a los pueblos indígenas del ejercicio del derecho de autodeterminación. Es más de aceptarse cualquier limitación se estaría violando no solo el art. 1 común de ambos Pactos, sino también su art. 5 en virtud del cual:

*“1. Ninguna disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de reconocer derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos o libertades reconocidos en el Pacto, o a su limitación en medida mayor a la prevista en él.*

*2. No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos fundamentales reconocidos o vigentes en un país en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, a pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor medida”.*

<sup>58</sup> Sobre este aspecto PONTE IGLESIAS, M<sup>a</sup> T.: “Los pueblos indígenas ante el Derecho Internacional”, *Agenda Internacional*, año X, N<sup>o</sup> 20, Pontificia Universidad Católica de Perú. Instituto de Relaciones Internacionales pp. 162-167.

<sup>59</sup> Art.1, párr.2 de la Carta y art. 1 común de ambos Pactos.

<sup>60</sup> Como advierte RUILOBA SANTANA, el concepto de pueblo no admite una definición cualitativa, estando integrado por un conjunto de variables de naturaleza objetiva y subjetiva que le dan una naturaleza elástica y flexible. Entre los *elementos objetivos*, sin pretensión de exhaustividad y sin que el orden de enumeración suponga jerarquía alguna entre ellos, podemos destacar los siguientes: territorio geográficamente diferenciado, unidad de raza, lengua y cultura común, tradiciones y costumbres comunes, pasado común, sentimiento de la patria y conciencia nacional. Al lado de ellos existe un *elemento subjetivo*: la voluntad colectiva o la conciencia de constituir un pueblo diferenciado o independiente. Este elemento subjetivo, no obstante ser necesario al concepto de pueblo, no es suficiente. Se requiere una base objetiva (RUILOBA SANTANA, E.: “Una nueva categoría en el panorama de la subjetividad internacional: El concepto de pueblo”, *Estudios de Derecho Internacional. Homenaje al Profesor Miaja de la Muela*, Madrid, I, 1979, pp. 335 y 314-315).

Para KOHEN, sin embargo, “ni la concepción objetiva, ni la concepción subjetiva, ni una combinación de ambas, son aptas para determinar lo que es un pueblo desde el punto de vista del Derecho Internacional. Ello explica que no sea raro encontrar situaciones más o menos similares, ya sea desde el punto de vista objetivo o desde el punto de vista subjetivo, en las cuales se atribuye la calidad de pueblo a una población en ciertos casos y no en otros.

... Para que exista un pueblo en el sentido jurídico-internacional, no basta con constatar que una población que se encuentra en un territorio dado posee una identidad cultural, lingüística, étnica u otra, así como la voluntad de constituir un pueblo”. La práctica muestra con elocuencia que el enfoque jurídico internacional del concepto de pueblo es esencialmente “territorialista”. El Derecho Internacional define al pueblo a partir de un territorio dado. El estatuto jurídico del territorio juega así un papel determinado (KOHEN, M. G.: “La libre determinación de los pueblos y su relación con el territorio”, *Estudios de Derecho Internacional en Homenaje al Profesor Ernesto J. Rey Caro* (Z. Drnas de Clément, coord.), Tomo II, Córdoba, 2002, pp. 866-867).

Ahora bien, el reconocimiento de este derecho de autodeterminación y su ejercicio no conducen necesariamente a la adquisición de la condición de Estado<sup>61</sup>. Se trataría de un derecho a la libre determinación limitado a su vertiente interna, que se concreta en modelos abiertos de autogobierno, autogestión y participación amplia y especial en todas las decisiones que les conciernan en una u otra medida *dentro del Estado cuya integridad territorial ha de ser respetada*. Se trata, en definitiva, de un derecho de libre determinación que debe ser reconocido a los pueblos indígenas en pie de igualdad y sobre la base de la no discriminación, en virtud del cual estas colectividades buscan preservar y desarrollar su cultura e identidad territorial en el marco del ordenamiento político del Estado en que viven, y a participar y ser consultados en la adopción de las políticas nacionales que les afecten<sup>62</sup>.

Tanto la “Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas” de 2007 como “Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”, reconocen a los pueblos indígenas el derecho a la autodeterminación, aunque en una forma matizada que se concreta en modelos abiertos de autogobierno,

---

<sup>61</sup> “El ejercicio de la libre determinación de los ‘pueblos indígenas’ no implica la independencia, pero si requiere que existan restricciones al ejercicio de ciertas potestades estatales o bien que renuncien a la concepción de la soberanía internacional del Estado. En otras palabras, así como el Estado ha renunciado a ciertas potestades a favor de la comunidad internacional, también lo puede hacer hacia su interior para permitir el libre y eficaz ejercicio del derecho a la libre determinación de los ‘pueblos indígenas’ que habitan dentro de los límites territoriales del Estado” (PONCE VILLACÍS, A.: “Los Derechos de los ‘Pueblos Indígenas’”, *Derecho Internacional de los Derechos Humanos* (C. Martín,/D. Rodríguez-Pinzón/J. A. Guevara, comps.), México, Primera reimpresión, 2006, pp. 534 y 536).

<sup>62</sup> ROJO señala que a diferencia de otros pueblos que reivindican su derecho a constituirse como Estados, los pueblos indígenas han sostenido en diversos foros que la libre determinación que ellos están exigiendo no debería tener como horizonte la creación de un Estado, de hecho, los múltiples documentos que se están elaborando para tratar de delimitar los Derechos de los Pueblos Indígenas hacen referencia a la necesidad de renegociar las relaciones entre las naciones y los Estados, reclamando su existencia autónoma dentro de los Estados, las demandas indígenas se dirigen, en realidad, al reconocimiento y a la práctica de Estados pluriculturales y multiétnicos. Sin embargo, son varios los inconvenientes con que nos encontramos a la hora de definir qué es la libre determinación de los pueblos indígenas, en particular el hecho mismo de que ellos tampoco aciertan a definir con exactitud de qué se trata, más allá de ser la expresión colectiva del anhelo de libertad; en un sentido interno, la libre determinación alude a la capacidad de los pueblos para tomar decisiones sobre sus sistemas políticos y su desarrollo económico, social y cultural, y en sentido externo, a la capacidad para establecer relaciones directamente con los Estados; niveles ambos que hacen referencia a la condición disputada de ser sujetos de derecho, dado que, supuestos estos dos niveles de libre determinación cada pueblo indígena debería poder decidir, de acuerdo con el Estado en que viva, la naturaleza de las relaciones políticas que van a mantener y el grado de autonomía interna de la que van a disfrutar. La libre determinación no implica necesariamente la constitución de Estados como se ha dicho, sino una profundización de las distintas formas de autonomía dentro del Estado, incluso el reconocimiento a la diferencia, individual y colectiva (ROJO, S.: “Los derechos humanos y los derechos de los pueblos indígenas”, *Agora-Revista de Ciencias Sociales*, n.º 2-1999, p. 165).

GÓMEZ RIVERA afirma que “El ejercicio de este derecho fundamental a la libre determinación en el marco del Estado, no fuera de él, es la garantía de preservación y desarrollo de los pueblos indígenas, derivado de ello, la demanda de autonomía y autogobierno son condiciones básicas. La autonomía y el autogobierno no son otra cosa que la capacidad de decidir los asuntos fundamentales de acuerdo con su cultura y bajo unas reglas pactadas con el Estado” (GÓMEZ RIVERA, M.ª M.: *El Derecho Indígena frente al espejo de América Latina*”, *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, Vol. 26, julio-diciembre, 1997, p. 64).

Ver también MORRIS, G. T.: “In support to the right of Self-Determination for Indigenous Peoples under International Law”, *German Yearbook of International Law*, Vol. 29, 1986, pp. 277-316. KINGSBURY, B.: *‘Indigenous Peoples’ and the International Community with particular reference to the right of Self-Determination*, University of Oxford, 1984. LAM, M.: *At the Edge of the State: Indigenous Peoples and Self-Determination*, New York, 2000. SÁNCHEZ, C.: *Los pueblos indígenas: del indigenismo a la autonomía*, México, 1999.

autogestión y participación amplia y especial en todas las decisiones que les conciernan en una u otra medida.

Por la vía de la libre determinación en su vertiente interna, los pueblos indígenas buscan, como ya advertimos, el reconocimiento de una serie *derechos colectivos específicos*, que asentados en la propia naturaleza de la sociedad indígena, se articulan en torno a cuatro pilares fundamentales: el derecho a la tierra, al territorio y a los recursos; el derecho a su patrimonio cultural e intelectual; el derecho al desarrollo, y el derecho al ejercicio de su propio Derecho.

Con el reconocimiento y protección de estos derechos no se trata de establecer un régimen excepcional de protección en el que se creen situaciones privilegiadas o diferenciadas que contradigan los derechos de los demás individuos, sino de potenciar un marco normativo apropiado en el que se consoliden y desarrollen las normas existentes, superando así su fragilidad y dispersión de cara a lograr una mayor eficacia, y al que ha de adecuarse necesariamente la legislación interna para evitar *casos* como el de la *Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni c. Nicaragua*, el caso de los *indios Yanomani* o el del *pueblo indígena de Sarayaku c. Ecuador*,

Así lo han entendido tanto el Convenio N.º 169 de la OIT relativo a los Pueblos Indígenas como la Declaración de las Naciones Unidas y el Proyecto de Declaración de la Organización de Estados Americanos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que han acogido los derechos colectivos de estos pueblos, y también dichos derechos han sido evocados ya directa o tácitamente por las legislaciones internas de numerosos Estados.

#### **4.- ÓRGANOS Y MECANISMOS DE PROTECCIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.**

Es importante advertir que la protección de los derechos de los pueblos indígenas presenta lagunas y deficiencias en relación con los órganos y mecanismos de aplicación de los instrumentos jurídicos que consagran sus derechos, en particular sus *derechos colectivos*. Muchos de los instrumentos internacionales citados a lo largo de esta ponencia solo tienen valor político, otros al menos formalmente tienen fuerza vinculante, pero el problema de fondo continúa siendo la existencia de mecanismos verdaderamente adecuados y efectivos de protección.

En el *plano universal*, la especial atención a la cuestión de los derechos de los pueblos indígenas en el marco de la ONU llevó a la creación, como ya indique, de dos órganos específicos: el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas y el Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas.

El *Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas* fue establecido por el Consejo Económico y Social en el año 2000, con el mandato de “examinar las cuestiones indígenas en el contexto de las atribuciones del Consejo relativas al desarrollo económico y social, la cultura, el medio ambiente, la educación, la salud y los derechos humanos”. Esta tarea la lleva a cabo a través de tres acciones principales consistentes en: a) prestar asesoramiento especializado y formular recomendaciones sobre las cuestiones indígenas al Consejo, así como a los programas, fondos y organismos de las Naciones Unidas, por conducto del Consejo; b) difundir las actividades relacionadas con las cuestiones indígenas y promover su integración y coordinación dentro del sistema de las Naciones Unidas; y c) preparar y

difundir información sobre las cuestiones indígenas<sup>63</sup>. Sus recomendaciones carecen de carácter vinculante.

Ahora bien, su posición es débil en el sentido de que el Foro se configura como un órgano subsidiario asesor del Consejo Económico y Social, que no tiene el mandato de elaborar normas de protección ni funciones de control, lo que limita su efectividad en el ámbito de la protección de los derechos de los pueblos indígenas.

La inexistencia en la desaparecida Comisión de Derechos Humanos de un mecanismo con el mandato específico de proteger y vigilar el respeto y disfrute de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas, determinó que este órgano nombrase en 2001 un *Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas*, por un período de tres años con el mandato de: a) recabar, solicitar, recibir e intercambiar información y comunicaciones de todas las fuentes pertinentes, incluidos los gobiernos, los propios indígenas, sus comunidades y organizaciones, sobre las violaciones de sus derechos y libertades fundamentales, prestando especial atención a la discriminación en contra de las mujeres indígenas y a las violación de los derechos humanos de los niños indígenas; b) formular recomendaciones y propuestas sobre las medidas y las actividades adecuadas para prevenir y remediar las violaciones de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas; c) trabajar en estrecha relación con otros relatores especiales, representantes especiales, grupos de trabajo y expertos independientes de la Comisión y de la Subcomisión; y d) presentar un informe anual de sus actividades a la Comisión de Derechos Humanos<sup>64</sup>.

Sin embargo, como reconoce el propio Relator Especial en su Informe de 2007, el impacto de sus recomendaciones en la definición de la política de los Estados en relación con la situación de los derechos de los pueblos indígenas es todavía muy limitado.

En cuanto a los *procedimientos de control internacional específicos* que garanticen por parte de los Estados el respeto de los derechos de los pueblos indígenas, debo advertir que no

---

<sup>63</sup> Resolución 2000/22, de 28 de julio de 2000. El Foro está integrado por 16 miembros, que actúan a título personal, designados por el Consejo Económico y Social por un período de tres años renovable, distribuidos de la siguiente manera: 8 de los miembros son elegidos por los gobiernos con base a los cinco grupos regionales de Estados, utilizados corrientemente por la ONU (África, Asia, Europa del Este, América Latina y el Caribe, Europa del Oeste y otros Estados). Los 8 restantes son directamente elegidos por las organizaciones indígenas y representan a siete regiones socio-culturales de los pueblos indígenas del mundo (África, Asia, Centro y Sur América y el Caribe, el Ártico, Europa del Este, Federación Rusa, Asia Central y Transcaucasia, América del Norte y el Pacífico).

El Foro se reúne una vez al año, durante diez días, con presentación de informes al Consejo Económico y Social. Su base financiera está garantizada por el presupuesto ordinario de las Naciones Unidas y sus organismos especializados. También puede recibir contribuciones voluntarias.

<sup>64</sup> Resolución 2001/57, de 24 de abril de 2001. En 2005, la Comisión de Derechos Humanos le encomendó una nueva función consistente en realizar un seguimiento del grado de cumplimiento de las recomendaciones recogidas en sus informes anuales y en sus informes a las visitas de los países.

Para el cumplimiento de las funciones y deberes que le han sido encomendados, el Relator Especial, además de tener en cuenta todas las recomendaciones del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas y del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, requiere la cooperación plena de las Naciones Unidas y sus organismos especializados, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, las organizaciones regionales, las instituciones interesadas, las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones indígenas, y, en particular, de los gobiernos que deberán suministrar toda la información solicitada, responder prontamente a sus llamamientos urgentes e invitar al Relator a visitar sus países a fin de que pueda desempeñar eficazmente su mandato.

existen. Ni la Declaración de las Naciones Unidas de 2007 ni el Proyecto de Declaración americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas contienen previsiones al respecto. Por tanto, los pueblos indígenas, tienen que valerse de los procedimientos instituidos en tratados internacionales de derechos humanos (mecanismos convencionales) o de mecanismos creados mediante instrumentos jurídicos distintos de los tratados (mecanismos extraconvencionales).

Uno de los mecanismos convencionales de protección más frecuentemente utilizado por los pueblos indígenas en el ámbito de las Naciones Unidas ha sido el *recurso al Comité de Derechos Humanos*, instituido por el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, que ha llegado a pronunciarse en el marco de las denuncias individuales presentadas sobre la base del art. 27 del referido Pacto<sup>65</sup>.

Otro de estos mecanismos convencionales es el procedimiento de reclamaciones previsto en el art. 24 de la Constitución de la OIT utilizado en la supervisión del cumplimiento del Convenio N° 169 de la OIT. Sin embargo, se trata de un procedimiento que resulta ineficaz y poco operativo ya que las organizaciones indígenas tienen que acudir a este mecanismo general transmitiendo sus quejas o reclamaciones a través de organizaciones de trabajadores o empleadores, pues los pueblos indígenas como tales a cuyo beneficio se orienta el Convenio N.º 169, no tienen acceso directo.

En el *plano regional* y por referencia al sistema interamericano de derechos humanos cobran un especial significado los mecanismos de control articulados en torno a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La *Comisión Interamericana de Derechos Humanos* puede desarrollar tres tipos de actividades en vía extraconvencional, a saber: estudio de comunicaciones individuales sobre violaciones de derechos humanos, estudio sobre la situación de los derechos humanos en países concretos e investigaciones *in loco* en un determinado Estado.

Por lo que se refiere al *estudio de comunicaciones individuales sobre violaciones de derechos humanos*, la Comisión ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre peticiones de personas o comunidades indígenas, cuyos derechos humanos han sido violados. Se trata de diversos casos resueltos por la Comisión desde 1970 relativos tanto a los derechos individuales (derecho a la vida, a la libertad) como a los derechos colectivos (derecho a la tierra, a la familia). Entre ellos destaca el caso Yanomani vs. Brasil (Resolución N.º. 12/85, de 5 de marzo de 1985)<sup>66</sup>.

En relación con el *estudio sobre la situación de los derechos humanos en países concretos* y las investigaciones *in loco*, destacan los informes generales sobre países, en los que la Comisión dedica capítulos especiales a la situación de los pueblos indígenas, y los informes especiales sobre la situación de los derechos humanos de determinados pueblos indígenas tales como los

---

<sup>65</sup> A este respecto cabe destacar, entre otros, el asunto Sandra Lovelace (1977) en relación con la negación del derecho a la identidad cultural; el asunto Ominayak (1984) sobre expropiación de tierras ancestrales; el asunto Mikmaq (1986) en relación con acuerdos existentes entre el Gobierno de Canadá y los indios Mikmaq.

<sup>66</sup> Entre ellos, el Informe del caso 7615 Yanomani vs. Brasil (Resolución N.º. 12/85, de 5 de marzo de 1985), Informe N.º. 90/99-Solución Amistosa (Caso 11.713 Exnet. vs. Paraguay), Informe N.º. 49/99 Caso 11.610 (Loren Laroyee Ribe Star y otros vs. México), Informe N.º. 31/99 Caso 11.763 (Masacre de Plan de Sánchez-Guatemala), Informe N.º. 26/00 Caso 11.821 (Aldea de Moiwana-Suriname), Informe 99/99 Caso 11.140 (Mary y Carri Dann-Estados Unidos), Informe N.º. 36/00 Caso 11.101 (Masacre Caloto-Colombia). Pueden verse en *La situación de los derechos humanos de los indígenas en América*, OEA/Ser.L/VII.108, Doc. 62, 20 de octubre de 2000, Anexos.

relativos a la situación de los derechos humanos de las personas de origen Miskito en Nicaragua (1987), y de las Comunidades de Pueblos en Resistencia en Guatemala (1994).

Por su parte, la *Corte Interamericana de Derechos Humanos*, por la vía de las denuncias individuales introducidas ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ha podido pronunciarse sobre casos de comunidades indígenas cuyos derechos han sido violados. El *asunto de la comunidad indígena Mayagna de Awas Tingni* llevó a la condena de Nicaragua, por la asunción de titularidad estatal sobre las tierras tradicionales de esta comunidad y el otorgamiento de una concesión de explotación forestal en estas tierras por un período de treinta años, automáticamente renovables por sesenta años más, sin contar con el consentimiento de la comunidad<sup>67</sup>.

La lucha jurídica de la comunidad indígena Mayagna de Awas Tingni por lograr la definición legal de sus tierras comunales y el control sobre sus recursos naturales se inició el 11 de septiembre de 1995 con un recurso de amparo ante la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua y con una petición ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, presentada el 2 de octubre de 1995.

Como los peticionarios y el Gobierno de Nicaragua no llegaron a una solución amistosa en los procedimientos ante la Comisión, el caso fue llevado por ésta ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el 4 de junio de 1998.

La Comunidad no poseía título real alguno sobre sus tierras, sin embargo, apoyó su reclamación en las normas constitucionales que reconocen el usufructo ancestral e histórico de las comunidades indígenas sobre las tierras que tradicionalmente han ocupado, por lo que antes de que el Gobierno otorgara la concesión, la Comunidad presentó ante diferentes instancias una solicitud de reconocimiento de su territorio a la que acompañaba un estudio etnográfico, un mapa sobre el área reclamada, y un censo de su población, afirmando que Nicaragua tenía la obligación jurídica de deslindar y respetar las tierras tradicionales de los Awas Tingni en virtud el art. 21 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos y del art. 27 de Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en la medida que los sistemas tradicionales de tenencia de la tierra y las modalidades de uso de la tierra constituyen un aspecto de la cultura que está protegido por el art. 27 del Pacto.

La Corte afirmó que “[e]ntre los indígenas existe una tradición comunitaria sobre una forma comunal de la propiedad colectiva de la tierra, en el sentido de que la pertenencia de ésta no se centra en un individuo sino en el grupo y su comunidad. Los indígenas por el hecho de su propia existencia tienen derecho a vivir libremente en sus propios territorios; la estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra debe de ser reconocida y comprendida como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica. Para las comunidades indígenas la relación con

---

<sup>67</sup> Corte I.D.H, *Caso de la comunidad indígena Mayagna (Sumo) de Awas Tingni*, Sentencia de 31 de agosto de 2001, Serie C, núm. 79. Sobre este caso ver ACOSTA, M.<sup>a</sup> L.: “El Estado y la tierra indígena en las regiones autónomas: el caso de la comunidad Mayagna de Awas Tingni”, *Memoria II Seminario Internacional sobre Administración de Justicia y Pueblos Indígenas*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José-Costa Rica, 1999, pp. 403-429. GÓMEZ ISA, F. (ed.): *El caso Awas Tingni vs. Nicaragua: nuevos horizontes para los derechos humanos de los pueblos indígenas*, Universidad de Deusto, Bilbao, 2003. RODRÍGUEZ-PÍÑEIRO ROYO: “El caso Awas Tingni y la norma internacional del derecho de propiedad indígena”, *Avances en la...*, cit., pp. 221-248.

la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras”.<sup>68</sup>

Tras la decisión de la Corte en 2001 condenando a Nicaragua, ésta anunció su voluntad de ejecutar la sentencia, y como muestra hizo efectiva las sumas monetarias requeridas por el fallo. Sin embargo, el punto principal de las reparaciones ordenadas por la Corte relativas a la delimitación, demarcación y titulación de las tierras de la comunidad, todavía no se han cumplido y este pueblo indígena observa como su vida se deteriora a diario, bajo la presión de los colonos y los madereros ilegales. Es importante entender como advierte STAVENHAGEN que “la relación entre los ‘pueblos indígenas’ y la tierra es un vínculo esencial que da y mantiene la identidad cultural de estos pueblos. Hay que entender la tierra no como un simple instrumento de producción agrícola, sino como una parte del espacio geográfico y social, simbólico y religioso, con el cual se vincula la historia y la actual dinámica de estos pueblos”<sup>69</sup>.

En el período 2004-2007 la Corte tuvo la ocasión de pronunciarse nuevamente, esta vez en relación con los derechos de propiedad comunal indígena, la participación política de los pueblos indígenas frente a la legislación electoral con efectos discriminatorios, y las consecuencias sobre masacres cometidas en contra de comunidades indígenas<sup>70</sup>.

En la actualidad, la Corte está conociendo del *caso del pueblo indígena de Sarayaku c. Ecuador*. Los antecedentes del caso se remontan al año 1992 cuando el gobierno de Ecuador reconoce legalmente el territorio ancestral del pueblo de Sarayaku a través de la entrega de un título de dominio territorial.

Años más tarde, concretamente el 26 de julio de 1996, el Estado ecuatoriano celebró un contrato de participación con la empresa petrolera argentina “Compañía General de Combustible CGC”, para la exploración y explotación de 200.000 hectáreas de terreno, cuyo 65% (el denominado bloque 23) comprende el territorio ancestral del pueblo indígena kichwa de Sarayaku. El contrato fue suscrito sin consultar al pueblo Sarayaku ni haber obtenido su consentimiento.

Durante el período comprendido entre 1997-2002, el pueblo Sarakuya acude a los mecanismos jurisdiccionales internos para proteger sus derechos, obteniendo resoluciones favorables de los tribunales civiles y de la Defensoría del Pueblo, que determinan la adopción de medidas cautelares a su favor. Pese a tales medidas la empresa petrolera intentó por métodos cuestionables que el pueblo Sarayaku permitiese la explotación.

---

<sup>68</sup> *Ibidem*, párr. 149

<sup>69</sup> *Ibidem*, párr. 83, d.

<sup>70</sup> *Caso de la comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay*, Sentencias de 17 de junio de 2005, Serie C núm. 125, y de 6 de febrero de 2006 (Interpretación de la sentencia sobre fondo, reparaciones y costas --artículo 67 de la convención americana sobre derechos humanos--), Serie C núm. 142; *Caso Comunidad Indígena Sawboyamasa Vs. Paraguay*, Sentencia de 29 de marzo de 2006, Serie C núm. 146. *Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam*, Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172. *Caso Yatama vs. Nicaragua*, Sentencia de 23 de junio de 2005, Serie C núm. 127; *Caso de la Comunidad Moivana Vs. Suriname*, Sentencias de 15 de junio de 2005, Serie C núm. 124, y de 8 de febrero de 2006 (Interpretación de la Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C núm. 145.

Estos hechos determinaron que la Asociación de Pueblos Kichwa de Sarakuya conjuntamente con el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional y el Centro de Derechos Económicos y Sociales plantearan, en diciembre de 2003, el caso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, quien decide someter el asunto a la consideración de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, solicitando la adopción de medidas provisionales a favor de esta comunidad indígena. En julio de 2004, la Corte Interamericana ordenó tales medidas, exigiendo al gobierno ecuatoriano: la adopción, sin dilación, de las medidas necesarias para proteger la vida e integridad personal de los miembros del pueblo indígena Sarayaku; la investigación de los hechos con el fin de identificar a los responsables e imponerles las sanciones correspondientes, y la garantía del derecho de libre circulación de los miembros de este pueblo indígena<sup>71</sup>.

Ecuador desatiende tales medidas. La situación empeora. Y el Pueblo Sarayaku continuo siendo objeto de situaciones que ponían en riesgo o afectaban directamente su integridad personal, tales como impedir o limitar el acceso de los miembros del Pueblo al territorio donde están asentados a través del Río Bobonaza, o la colocación de material explosivo en el área tradicional de cacería.

Ante esta situación, la Corte adoptara nuevas medidas provisionales, argumentando, entre otras razones: a) el reconocimiento de la importancia de tener en cuenta determinados aspectos de las costumbres de los pueblos indígenas en América para los efectos de la aplicación de la Convención Americana. En particular, la importancia de los recursos existentes en las tierras de las comunidades indígenas, que son base de su subsistencia, forma de vida y tradiciones; b) la relevancia del derecho a la vida como derecho humano fundamental, cuyo goce es un prerrequisito para el disfrute de todos los demás derechos humanos<sup>72</sup>; c) la obligación *erga omnes* del Estado ecuatoriano de proteger a todas las personas que se encuentren bajo su jurisdicción al objeto de garantizar efectivamente los derechos consagrados en la Convención Americana; d) el hecho de que los miembros del Pueblo Sarayaku no puedan movilizarse por el río Bobonaza, que es su principal vía de comunicación y de suministro de provisiones, y e) que la citada empresa petrolera haya colocado material explosivo en relación con sus actividades de exploración en el territorio donde se asienta el Pueblo Sarayaku, constituye un factor de grave riesgo para la vida e integridad de los miembros de dicho pueblo.

Por tanto, la Corte ordenó al gobierno ecuatoriano que de manera inmediata, adoptase las medidas necesarias para: a) cumplir de forma estricta con lo ordenado para proteger eficazmente la vida, integridad personal y libre circulación de todos los miembros del Pueblo Sarayaku; b) que los miembros del Pueblo Sarayaku puedan realizar sus actividades y hacer uso de los recursos naturales existentes en el territorio en que se encuentran asentados; c) el Estado debe adoptar las medidas dirigidas a evitar daños inmediatos e irreparables para su vida e integridad personal resultantes de las actividades de

---

<sup>71</sup> Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 6 de julio de 2004. Medidas provisionales solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto de la República del Ecuador. Caso Pueblo Indígena de Sarayaku (párrs. 1, 2, 3, 4)

<sup>72</sup> En esencia, señala la Corte que “el derecho fundamental a la vida comprende, no sólo el derecho de todo ser humano de no ser privado de la vida arbitrariamente, sino también el derecho a que no se le impida el acceso a las condiciones que le garanticen una existencia digna. Los Estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones que se requieran para que no se produzcan violaciones de ese derecho básico y, en particular, el deber de impedir que sus agentes atenten contra él” (Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 17 de Junio de 2005. Medidas Provisionales. *Caso Pueblo Indígena de Sarayaku*, párr. 10)

terceros que viven cerca de la comunidad o que exploten los recursos naturales existentes en el mismo. En particular, retirar el material explosivo colocado en el territorio donde se asienta este pueblo; d) garantizar la protección y la seguridad de los beneficiarios de las presentes medidas, sin ningún tipo de coacción o amenaza; y e) asegurar la libre circulación de los miembros del Pueblo Sarayaku, especialmente en el Río Bobonaza<sup>73</sup>.

Sin embargo, la situación persiste. El Relator Especial de la ONU sobre los Derechos y Libertades fundamentales de los Pueblos Indígenas manifestó, ante la Asamblea General de la ONU que “es causa de grave preocupación el deterioro progresivo del hábitat indígena y el impacto de las actividades extractivas, en particular la explotación petrolera, minera y maderera, sobre el medio ambiente y las comunidades, especialmente en la Amazonía, la frontera norte y la costa del Pacífico. Atención especial merecen los problemas que enfrentan los pueblos no contactados o en aislamiento voluntario, afectados por la tala ilegal de los bosques y otras actividades ilícitas en sus territorios”.

Ciertamente, a la luz de lo analizado en relación con el sistema interamericano, compartimos el punto de vista manifestado por RODRIGUEZ-PIÑEIRO ROYO cuando afirma que los pronunciamientos de la Comisión y de la Corte han sido avanzados, acogiendo favorablemente las demandas de protección de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, sin embargo sus consecuencias han sido limitadas en términos prácticos ya que no han alcanzado el grado de cumplimiento por parte de los Estados<sup>74</sup>. La prueba más evidente en este sentido lo constituyen el caso de los pueblos indígenas Awas Tingni y Sarayaku respectivamente.

## **5.- EL RECONOCIMIENTO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y SUS DERECHOS EN EL DERECHO INTERNO. LA SITUACIÓN EN COSTA RICA.**

La internacionalización de la cuestión indígena ha impulsado a partir de la década de los noventa importantes reformas constitucionales y legislativas, que han deparado en el reconocimiento de los pueblos indígenas y sus derechos a nivel interno, destacando de manera singular los avances realizados en América Latina<sup>75</sup>. En esta línea, Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela realizaron reformas constitucionales en las que han asumido, al menos formalmente, que los pueblos indígenas forman parte de su *ciudadanía* y gozan de unos derechos colectivos cuyo ejercicio debe ser reconocido<sup>76</sup>.

<sup>73</sup> *Ibidem*, párrs. 1 a), b), c) y d).

<sup>74</sup> RODRÍGUEZ-PIÑEIRO ROYO: “La internacionalización de los derechos indígenas en América Latina: ¿el fin de un reto?”, *Pueblos Indígenas y Política en América Latina. El reconocimiento de sus derechos y el impacto de sus demandas a inicios del siglo XXI* (S. Martí Puig, ed.), Fundación CIDOB, Barcelona, 2007, pp. 194-195.

<sup>75</sup> Sobre estos avances CARBONELL, M.: “La constitucionalización de los derechos indígenas en América Latina: Una aproximación teórica”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Núm. 108, septiembre-diciembre, 2003, pp. 839-861. CLAVERO SALVADOR, B.: Multiculturalismo constitucional con perdón, de veras y en frío”, *Avances en la...*, cit., pp. 155-176. GAMBOA: *op.cit.*, pp. 11-52.

<sup>76</sup> Un análisis del Derecho interno en BAZAN, V.: “Los derechos de los pueblos indígenas en Argentina: Diversos aspectos de la problemática. Sus proyecciones en los ámbitos interno e internacional”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Núm. 108, septiembre-diciembre, 2003, pp. 759-838. BOU FRANCH, V.: “En busca de un estatuto jurídico para los pueblos indígenas”, *Diversidad Cultural: Conflicto y Derecho* (E. Borja Jiménez, coord.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, pp. 107-134. LÓPEZ BARCENAS, F.: *Autonomía y Derecho Indígena en México*, Cuadernos de Deusto de Derechos Humanos, Núm. 39, Universidad de Deusto, Bilbao, 2006. RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, E.: “El resurgimiento de los estatutos personales: Problemática relativa al reconocimiento de los derechos indígenas en México”, *Jurídica. Anuario del departamento de derecho de la*

Algunas de estos textos constitucionales, particularmente la Constitución de Ecuador y la de Venezuela se muestran como las más progresistas del área andina. La nueva Constitución ecuatoriana de 1998, supone un paso significativo para enfocar la cuestión indígena, al consagrar el pluralismo étnico. Su art. 83 afirma la existencia de los pueblos indígenas, que se autodefinen como *nacionalidades*, de raíces ancestrales que forman parte del estado ecuatoriano, único e indivisible. En el marco de esta Constitución, de la Ley y del respeto al orden público y a los derechos humanos, el Estado reconoce y garantiza una serie *derechos colectivos* a los pueblos indígenas que enumera en el art. 84, y que podemos agrupar en las categorías siguientes: el derecho a la identidad cultural, el derecho a la tierra, al territorio y a los recursos, el derecho a su patrimonio cultural e intelectual, y el derecho al desarrollo.

Asimismo, el Estado reconoce el establecimiento de circunscripciones territoriales indígenas y a las autoridades de los pueblos indígenas el derecho de ejercer funciones de administración de justicia y de aplicación de procedimientos y normas propios en la solución de conflictos, de conformidad a sus costumbres, siempre y cuando no resulten contrarios a la Constitución y las leyes (art. 191). Además, la Constitución establece que para los pueblos indígenas, el Quichua, Shuar y los demás idiomas ancestrales son de uso oficial en los términos que fije la ley, debiendo el Estado respetar y promover por igual todas las lenguas de los ecuatorianos.

Por su parte, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 ha marcado un hito importante en la exigencia de los derechos de los pueblos indígenas, poniendo fin a las políticas oficiales asimilacionistas. Su Capítulo VIII define estos derechos en parecidos términos que la ecuatoriana.

Pero centrándonos, sobre todo, en *Costa Rica*, trasciende el hecho de ser unos de los primeros Estados latinoamericanos que ratificó el Convenio N° 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas,<sup>77</sup> pese a que sus pueblos indígenas representan solamente el 1,7% de su población<sup>78</sup>. Durante el proceso de ratificación del mencionado Convenio, la Asamblea Legislativa subrayó que es esencial “garantizar el respeto y la conservación de los valores históricos y culturales de las poblaciones indígenas, reconociendo su peculiaridad, sin otra limitación que la necesidad de preservar, al mismo tiempo, la dignidad y valores fundamentales de todo ser humano reconocidos hoy por el mundo civilizado, lo cual implica que el respeto a las tradiciones, lengua, religión y en general cultura de esos pueblos solo admite como excepciones las necesarias para erradicar prácticas universalmente consideradas inhumanas”<sup>79</sup>.

Es importante observar que inicialmente la Constitución de Costa Rica de 1949 no contenía referencia alguna a los pueblos indígenas. Tras su reforma en 1999 se modifica el

---

*universidad iberoamericana*, N° 33, 2003, pp. 375-393. ZUÑIGA GARCÍA-FALCES, N.: “Un estudio del caso: Los derechos de los pueblos indígenas en Ecuador”, *Avances en la...*, cit., pp. 195-208.

<sup>77</sup> Ratificado por Ley 7316 del 16 de octubre de 1992.

<sup>78</sup> La mayor parte de los pueblos indígenas se concentran en la zona sur y noroeste del país, constituyendo un total de 8 grupos, de los cuales el pueblo Bribri es el grupo con mayor número de indígenas de Costa Rica (36,4%), seguido por el pueblo Cábecar (35,8%), el pueblo Guaymí (9,2%), el pueblo Brunca (6,9%), el pueblo Huetar (3,7%), el pueblo Chorotega (3,7%), el pueblo Teribe (2,7%) y el Pueblo Maleku (1,6%).

<sup>79</sup> Voto 3003 del 7 de octubre de 1992.

art. 76 para reconocer oficialmente “el mantenimiento y cultivo de las lenguas indígenas nacionales”<sup>80</sup>.

Pero, además, los territorios ocupados actualmente por los pueblos indígenas fueron protegidos mediante la Ley Indígena N° 6172 del año 1977. Su art. 3 establece que “las reservas indígenas son inalienables e imprescriptibles, no transferibles y exclusivas para las comunidades indígenas que las habitan. Los no indígenas no podrán alquilar, arrendar, comprar o de cualquiera otra manera adquirir terrenos o fincas comprendidas dentro de estas reservas”. Con todo se aprecia que los pueblos indígenas han sido despojados de sus territorios y la tenencia en la mayoría de las comunidades indígenas es crítica<sup>81</sup>.

Por último, parece oportuno recordar en este punto que la legislación interna de Costa Rica reconoce de manera indirecta el derecho de los pueblos indígenas al ejercicio de su propio Derecho<sup>82</sup>. Sin embargo, lo cierto es que en la práctica de este reconocimiento encuentra dificultades.

Tal como acabamos de apreciar, se advierte, en efecto que el nuevo constitucionalismo pluralista, la emergencia de lo indígena en la arena política, y el cambio en la identidad del Estado-nación que ahora se reconoce como multiétnico y pluricultural, ha hecho que los pueblos indígenas dejen de ser objeto de las políticas para convertirse en actores políticos<sup>83</sup> y en sujetos de derechos colectivos. Ahora, los pueblos indígenas

<sup>80</sup> Reforma constitucional 7878, de 27 de mayo de 1999. Si bien, como apuntan algunos autores este reconocimiento no es suficiente en la medida que no derivan de ello efectos jurídicos determinantes para que los pueblos indígenas costarricenses logren articularse verdaderamente como sujetos de desarrollo, no hay que silenciar, sin embargo, su importancia ya que en la década de los ochenta, en Costa Rica los maestros prohibían a los niños indígenas comunicarse en su propia lengua, lo que provocó que se perdieran casi por completo las lenguas indígenas. En tal sentido, BOZZOLI, M.<sup>a</sup> E./GUEVARA, M.: *Los indígenas costarricenses en el Siglo XXI*, San José, 2002, pp. 27-28. PORTILLA CHAVES, O./MUÑOZ CORRALES, E./LLOBET RODRÍGUEZ, J.: “El derecho indígena en Costa Rica: Resolución de conflictos en el pueblo Bribri”, *Diversidad cultural...*, cit., p. 85.

<sup>81</sup> PORTILLA CHAVES/MUÑOZ CORRALES/LLOBET RODRÍGUEZ: *op.cit.*, p. 86-87.

<sup>82</sup> El art. 339 del Código Penal de 1996 establece: “Cuando el juzgamiento del caso o la individualización de la pena requiera un tratamiento especial, por tratarse de hechos cometidos dentro de un grupo social con normas culturales particulares o cuando por la personalidad o vida del imputado sea necesario conocer con mayor detalle sus normas culturales de referencia, el tribunal podrá ordenar un peritaje especial, dividir el juicio en dos fases y, de ser necesario, trasladar la celebración de la audiencia a la comunidad en la que ocurrió el hecho, para permitir una mejor defensa y facilitar la valoración de la prueba.

Con anterioridad, la Asamblea costarricense había reconocido que “La legislación penal tampoco contempla la posibilidad de dar valor al sistema tradicional de justicia interna de estos pueblos, según el cual el mayor de la comunidad... aplica un derecho consuetudinario para resolver las controversias surgidas dentro del grupo. Para los delitos contra la propiedad, emplean un sistema de justicia retributiva, que permite al causante del daño pagar con trabajo personal en beneficio del afectado o del de la comunidad, también pagar en especie. Si el daño causado es físico, como una lesión que le impida al afectado trabajar, el causante debe mantenerlo junto con toda su familia hasta que se recupere de la lesión. Sólo en casos de lesiones o hechos más graves, recurren a la justicia común. Por ello aspiran a que se les permita celebrar sus propios juicios y a que la legislación no les imponga un doble castigo por el mismo hecho; el de su comunidad y el de la jurisdicción común. Nada de esto riñe *perse* con el Derecho de los Derechos Humanos” (Voto 3003 del 7 de octubre de 1992).

El pueblo indígena Bribri además de mantener su propia lengua, ejerce su propio derecho de carácter reparador más que sancionador, llamando a la reflexión al infractor al objeto de restaurar la paz y la armonía dentro de la comunidad. Sobre los principios, características, elementos y estructura de este derecho de los Bribri ver PORTILLA CHAVES/MUÑOZ CORRALES/LLOBET RODRÍGUEZ: *op.cit.*, pp. 87-93.

<sup>83</sup> ALCÁNTARA, M.: “Gobernabilidad en América Latina y aparición de nuevos actores”, *Etnicidad, Autonomía y Gobernabilidad en América Latina* (S. Martí i Puig y J. M<sup>a</sup> Sanahuja, eds.), Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, 2004, pp. 21-33. MÁIZ, R.: “Yawar Muy: La construcción política de las identidades

participan con distinta intensidad –según la región– en el proceso político y en los asuntos del Estado<sup>84</sup>.

Sin embargo, pese a estos avances, como advierte el Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas, existe una “brecha de implementación” entre la legislación y la realidad cotidiana; su aplicación y cumplimiento se enfrentan a múltiples obstáculos y problemas, entre ellos: el nivel de participación de los indígenas en la vida política —especialmente en los procesos legislativos— de sus países que continúa siendo bajo; la inconsistencia entre leyes y bloqueos institucionales que hace que las normas internacionales no siempre pasan automáticamente a formar parte de la legislación interna, aun cuando hayan sido ratificadas. Además, en ocasiones son ignoradas por funcionarios públicos así como en la jurisprudencia de los tribunales; problemas en la aplicación de la legislación y en las estructuras institucionales de la Administración pública, en la cual impera con frecuencia la inercia burocrática, la rigidez de la práctica reglamentaria, la ausencia de flexibilidad y creatividad, el autoritarismo vertical en la toma de decisiones y la falta de participación de la población. Circunstancias estas a tenor de la cual es posible apreciar un vacío entre el nivel formal y el nivel real que, a juicio del Relator Especial, constituye una violación de los derechos humanos de los indígenas. Llenar el vacío, colmar la brecha, constituye un desafío para la promoción y protección eficaz de los derechos colectivos de los pueblos indígenas<sup>85</sup>.

## 6.- VALORACIÓN PERSONAL.

Ya para finalizar quisiera dejar constancia como a lo largo de mi ponencia he tratado de llamar la atención sobre el hecho que los pueblos indígenas a través de la internacionalización de la cuestión indígena en el marco de las organizaciones internacionales tanto universales como regionales, han ido construyendo un espacio para el dialogo y la representatividad, que se refleja también en la búsqueda de una nueva relación con sus Estados nacionales. Se trata de una dinámica que involucra a las organizaciones indígenas, a algunas agrupaciones políticas, a académicos y a sectores del Estado. Los pueblos indígenas incursionan así en la gobernabilidad democrática, exigiendo fórmulas de autonomía y autogobierno y el reconocimiento de sus derechos colectivos. La protección internacional de la identidad y de los derechos de los pueblos indígenas constituye una pieza clave de la ciudadanía y la consolidación democrática de los Estados, tal como reconoce la “Carta Democrática Interamericana”, aprobada por la OEA en septiembre de

---

indígenas en América Latina”, *Ibidem*, pp. 325-360. MARTÍ I PUIG, S.: “Sobre la emergencia e impacto de los movimientos indígenas en las arenas políticas de América Latina. Algunas claves interpretativas desde lo local y lo global”, *Ibidem*, pp. 367-398. ZUÑIGA GARCÍA-FALCES: “Emergencia del movimiento indígena en América Latina: de ‘objeto’ a ‘sujeto’”, *Ibidem*, pp. 35-52.

<sup>84</sup> En este sentido, el partido indígena Pachakutik participó durante algunos meses en el Gobierno del Ecuador. Sobre el movimiento Pachakutik: SÁNCHEZ, F.: “ ‘No somos parte del gobierno. Somos gobierno’. Un análisis del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik Nuevo País”, *Etnicidad...*, cit., pp. 139-164.

Bolivia eligió en diciembre de 2005 por amplia mayoría a un presidente aymara. Al respecto ver MÁIZ: “Indianismo y nacionalismo en Bolivia: estructura de oportunidad política, movilización y discurso”, *Ciudadanía y...*, cit., pp. 129.172.

<sup>85</sup> Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, Doc. E/CN.4/2006/78, 16 de febrero de 2006.

2001<sup>86</sup>. Hoy por hoy es posible afirmar que existe un régimen internacional para los pueblos indígenas. Otra cuestión es la constatación del impacto que tiene en las legislaciones internas<sup>87</sup>. La nueva ola de reformas en América Latina a raíz de los procesos de democratización durante los noventa fue aprovechada con bastante éxito por parte de los representantes de las organizaciones indígenas para articular y canalizar sus demandas<sup>88</sup>.

Con todo, a pesar del reconocimiento formal que se aprecia en los ordenamientos jurídicos internos, el desarrollo legal y el alcance de las políticas desarrolladas en cada administración estatal es muy desigual. Aunque tampoco hay que desconocer que el efecto de la “etnificación” de los textos constitucionales ha significado el fin de un largo período de “invisibilidad”, a la vez que ha supuesto la aparición de incentivos institucionales que potencian la creación de identidades colectivas indígenas en el seno del Estado y la dignificación de sus demandas con el consiguiente fortalecimiento de sus actores y de sus movilizaciones<sup>89</sup>.

Sin duda, no pasa en modo alguno desapercibido el hecho de que es absolutamente necesario que los Estados que cuentan entre su población con pueblos indígenas, empiecen a dar cumplimiento a los reconocimientos constitucionales y legales en favor de los derechos colectivos de los pueblos indígenas. No olvidemos que los sistemas internacionales son subsidiarios respecto de la protección de los derechos humanos a nivel interno y, por consiguiente solo operan tras la actuación de los sistemas internos. Solo así estos derechos tendrán pleno efecto. Los Estados son los encargados de hacer efectivos los derechos de estos pueblos y protegerlos como una manifestación del reconociendo de su derecho a la autodeterminación interna.

La autonomía verdadera incluye necesariamente un territorio donde ejercerla y unos recursos, que va mucho más allá de la posesión campesina de un pedazo de tierra para sobrevivir. Libre determinación y autonomía constituyen el marco indispensable para que los pueblos indígenas puedan promover y manejar su propio desarrollo. Los cuatro elementos básicos, íntimamente relacionados, a los que los pueblos indígenas no pueden renunciar sin perder su identidad son: la autonomía, el territorio y sus recursos, su patrimonio cultural e intelectual y su propio Derecho.

Como advierte el Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas, el verdadero reto del futuro radica en la puesta en

---

<sup>86</sup> Aprobada por la Asamblea General de la OEA en la sesión plenaria celebrada en Lima, el 11 de septiembre de 2001(OEA doc. AG/Doc.8 [XXVIII-E/01])

Art. 9: “La eliminación de toda forma de discriminación, especialmente la discriminación de género, étnica y racial, y de las diversas formas de intolerancia, así como la promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas y los migrantes y el respeto a la diversidad étnica, cultural y religiosa en las Américas, contribuyen al fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana”.

<sup>87</sup> “Para los pueblos indígenas, como subraya STAVENHAGEN, es igualmente importante lograr su reconocimiento al interior de las fronteras estatales como lo es obtenerlo a nivel internacional. Los dos niveles están, por lo demás, estrechamente vinculados. Pero más allá de los derechos humanos de los pueblos indígenas, las sociedades nacionales y la comunidad mundial serán más democráticas en la medida en que estos derechos sean reconocidos y respetados” (STAVENHAGEN: “Los derechos de los pueblos indígenas en el ordenamiento internacional”, *Avances en...*, cit., p. 24).

<sup>88</sup> Demandas que buscan producir un cambio en la misma concepción y estructura del Estado desde la idea del Estado nación y a la de un Estado plurinacional que posibilite la coexistencia pacífica de los diferentes pueblos al interior de un mismo Estado, en un contexto de igualdad y respeto por la diversidad. Demandas que buscan también, simultáneamente tanto el reconocimiento de las comunidades indígenas como unidades políticas titulares de derechos colectivos, como los derechos civiles y políticos de sus miembros individuales (ZUÑIGA GARCÍA-FALCES: “Emergencia del...”, cit., pp. 48 y 49,

<sup>89</sup> MARTÍ I PUIG: *op.cit.*, pp. 386 y 387.

práctica de las normas que garantizan los derechos de los pueblos indígenas, pudiendo hablarse de la existencia de una brecha de implementación entre las legislaciones existentes y la realidad diaria en la que viven estos pueblos. Por eso el vínculo entre los derechos y las políticas públicas es vital. El reconocimiento específico de los derechos de los pueblos indígenas es un primer paso para la elaboración de políticas públicas que aseguren su participación en el proceso de desarrollo que realmente les beneficie para crear un círculo de realización efectivo de sus derechos, afirmación de su identidad y autodeterminación<sup>90</sup>.

---

<sup>90</sup> Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas (2007)..., cit.,