

CAPÍTULO SEXTO

LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

I. INTRODUCCIÓN

La libertad es a los individuos, lo que la libre determinación es a los pueblos: su razón de ser y estar sobre la Tierra. Así como un individuo debe ser libre para elegir lo que ha de ser su desarrollo sentimental, familiar, profesional y social, del mismo modo los pueblos deben ser libres para determinar lo que ha de ser su desarrollo espiritual, familiar, cultural, económico, político y social.

Los pueblos indígenas del mundo no han sido plenamente libres para decidir lo que ha de ser su desarrollo. Un pueblo, en general, en tal situación tiene dos caminos para ejercer su derecho a la libre determinación: el reconocimiento *externo* por la comunidad internacional como un Estado soberano más (casos recientes de este tipo de reconocimiento son el de Suiza y Palestina), o el reconocimiento *interno* por el Estado en el que habitan como entidades autónomas.

Los pueblos indígenas, hasta ahora, han estado planteando su derecho a la libre determinación *al interior* de los Estados en donde habitan. Y la comunidad internacional ya ha reconocido este derecho así planteado en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) cuando establece que “La utilización del término *pueblos* en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional (artículo 1o.)”.¹ Esto significa que el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas se debe ejercer no *contra* el Estado donde ellos se encuentran, sino *con* el Estado. Los pueblos indígenas aspiran no a convertirse en Estados internacionalmente reconocidos (reconocimiento *externo*), sino a ser entidades con autonomía al interior

¹ *Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*, aprobado por la OIT en 1989 y por México el 3 de agosto de 1990, y ratificado y promulgado el 24 de enero de 1991.

de los Estados (reconocimiento *interno*). Veamos cuál ha sido el tratamiento del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas en los proyectos de declaraciones de derechos de los pueblos indígenas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de la Organización de Estados Americanos (OEA).

II. EN LA DECLARACIÓN DE LA ONU

Al crearse en 1982 el Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas en la ONU, una de sus obligaciones fue la de crear normas para proteger a los pueblos indígenas, es decir, impulsar el respeto a sus derechos. En sus reuniones anuales comenzaron a participar directamente dirigentes de pueblos indígenas. Así se fue imponiendo la idea de proponer a la comunidad internacional una Declaración, es decir, un documento que contuviera los derechos de los pueblos indígenas.

Uno de los ámbitos de discusión donde los Estados han sido muy cuidadosos es la aprobación del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas. Algunos de los Estados hacen una lectura de este derecho pensando en que su reconocimiento por la comunidad internacional (reconocimiento *externo*) implicaría la desunión o *balcanización* de sus Estados o de los demás. Me parece, con base en las demandas planteadas por los pueblos indígenas al interior de los Estados, que esta lectura es inexacta. Lo que los pueblos indígenas pretenden al intentar que la Asamblea General de la ONU apruebe dicha Declaración, donde se contiene su derecho a la libre determinación, es tener un respaldo jurídico que fortalezca sus demandas de respeto a su desarrollo ante los Estados donde viven (reconocimiento *interno*).

El proyecto contiene el reconocimiento expreso del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas con algunos elementos de contenido y su desarrollo autónómico.

1. Reconocimiento y definición

El artículo 3o. del proyecto reconoce que: “Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación”. Y nos da elementos de la definición de dicho derecho cuando establece ahí mismo: “En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libre-

mente su desarrollo económico, social y cultural”.² El ejercicio de este derecho matriz está limitado al interior de los Estados, es decir, la comunidad internacional no considera que con base en el derecho a la libre determinación los pueblos indígenas podrán comportarse como nuevos Estados. Se trata del reconocimiento a ejercer su libre determinación en el seno de los Estados: “Nada de lo señalado en la presente Declaración se interpretará en el sentido de que confiera a un Estado, grupo o persona derecho alguno a participar en una actividad o realizar un acto contrario a la Carta de las Naciones Unidas (artículo 45)”.

Los derechos autonómicos que se decantan del reconocimiento a la libre determinación son: la autonomía política, la jurisdiccional, la territorial y la económica.

2. *Autonomía política*

En la Declaración se especifica que la expresión del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas es su autonomía para autogobernarse en lo político, cultural, social y económico:

Los pueblos indígenas, como forma concreta de ejercer su derecho de libre determinación, tienen derecho a la autonomía o el autogobierno en cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, en particular la cultura, la religión, la educación, la información, los medios de comunicación, la salud, la vivienda, el empleo, el bienestar social, las actividades económicas, la gestión de tierras y recursos, el medio ambiente y el acceso de personas que no son miembros a su territorio, así como los medios de financiar estas funciones autónomas (artículo 31).

El artículo 32 refuerza este derecho al autogobierno cuando establece que “Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar las estructuras y a elegir la composición de sus instituciones de conformidad con sus propios procedimientos”.

La pertenencia cívica al Estado no está reñida con la pertenencia cultural, por ello se acepta para la primera el reconocimiento de los indígenas

² *Proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas*, Comisión de Derechos Humanos Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías, 46 periodo de sesiones, en www.laneta.apc.org/rci/leyes/inter/docs/indionu.html, consulta el 8 de marzo de 2002.

como ciudadanos *mexicanos*, por ejemplo, y con base en la segunda a ser reconocidos como ciudadanos *rarámuri*: “Los pueblos indígenas tienen el derecho colectivo de determinar su propia ciudadanía conforme a sus costumbres y tradiciones. La ciudadanía indígena no menoscaba el derecho de las personas indígenas a obtener la ciudadanía de los Estados en que viven (artículo 32)”.

3. *Autonomía jurisdiccional*

Otro ámbito de expresión autonómica reconocido a los pueblos indígenas es su derecho al derecho, es decir, a concebir, aprobar y aplicar sus propias normas al interior de sus comunidades (condicionado al respeto de los derechos humanos): “Los pueblos indígenas tienen derecho a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus costumbres, tradiciones, procedimientos y prácticas jurídicas característicos, de conformidad con las normas de derechos humanos internacionalmente reconocidas (artículo 33)”.

4. *Autonomía territorial*

Por desarrollo territorial se entiende en la Declaración el derecho de los pueblos indígenas a usufructuar la tierra y el medio ambiente de los lugares donde habitan común e históricamente, así como su derecho a que sus títulos y formas propias de propiedad sean reconocidos, garantizados y respetados por el Estado:

Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, desarrollar, controlar y utilizar sus tierras y territorios, comprendido el medio ambiente total de las tierras, el aire, las aguas, los mares costeros, los hielos marinos, la flora y la fauna y los demás recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado o utilizado de otra forma. Ello incluye el derecho al pleno reconocimiento de sus leyes, tradiciones y costumbres, sistemas de tenencia de la tierra e instituciones para el desarrollo y la gestión de los recursos, y el derecho a que los Estados adopten medidas eficaces para prevenir toda injerencia, usurpación o invasión en relación con estos derechos (artículo 26).

5. *Autonomía económica*

Parecería fuera de lugar que en pleno proceso de globalización económica, con la apertura de mercados en uno solo, el mundial, se esté reconociendo el derecho a los pueblos indígenas para preservar su sistema económico propio. Lo que está en el espíritu de este reconocimiento no es, sin embargo, la confrontación con dicho modelo, sino el respeto de éste a las decisiones de tipo económico que se ejercen en su seno, es decir, su integración con participación libre e informada y apoyo solidario:

Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y desarrollar sus sistemas [...] económicos [...] a que se les asegure el disfrute de sus propios medios de subsistencia y desarrollo y a dedicarse libremente a todas sus actividades económicas tradicionales y de otro tipo. Los pueblos que han sido desposeídos de sus medios de subsistencia y desarrollo tienen derecho a una indemnización justa y equitativa (artículo 21).

III. EN LA DECLARACIÓN DE LA OEA

La Asamblea General de la OEA solicitó en 1989 a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) elaborar un proyecto de declaración relativa a los derechos de los pueblos indígenas del continente: AG/RES.1022 (XIX-O/89). El 18 de septiembre de 1995 la CIDH aprobó el borrador de dicho proyecto, el cual fue sometido a las observaciones de los Estados miembros en 1997: AG/RES. 1479 (XXVII-O/97). Al año siguiente se convocaría a expertos gubernamentales para discutir el proyecto: AG/RES. 1549 (XXVIII-O/98). Y en 2001 se solicita al Consejo Permanente de la OEA realice un Sesión Especial de Trabajo donde se tenga una discusión de alto nivel sobre el proyecto: AG/RES. 1780 (XXXI-O/01).³

La Declaración de la OEA recoge planteamientos ya establecidos en la Declaración de la ONU, en algunos casos los copia literalmente, otros los conjunta y en otros los amplía.

³ Las resoluciones se pueden consultar en www.oas.org y el texto del *Proyecto de Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas* en www.laneta.apc.org/rci/leyes/inter/docs/declamerc.html.

1. *Reconocimiento, definición y autonomía política*

La Declaración integra estos tres aspectos en un artículo y recoge literalmente lo establecido en la Declaración de la ONU (artículos 3o. y 31).

Art. XV. Derecho al autogobierno, administración y control de sus asuntos internos.

1. Los Estados reconocen que las poblaciones indígenas tienen derecho a determinar libremente sus status político y promover libremente su desarrollo económico, social y cultural, y consecuentemente tienen derecho a la autonomía o autogobierno en lo relativo a sus asuntos internos y locales, incluyendo cultura, religión, educación, información, medios de comunicación, salud, habitación, empleo, bienestar social, actividades económicas, administración de tierras y recursos, medio ambiente e ingreso de no-miembros; así como a los recursos y medios para financiar estas funciones autónomas.

Igualmente confirma que el reconocimiento del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas no es externo, internacional, sino interno, al interior de los Estados: “Nada en este instrumento implica otorgar derecho alguno a ignorar las fronteras entre los Estados (artículo XXIV)”.

2. *Autonomía jurisdiccional*

La Declaración reconoce también el derecho de los pueblos indígenas a concebir, aprobar y aplicar sus sistemas normativos, es decir, su derecho indígena, como parte del derecho nacional:

Art. XVI. Derecho Indígena.

1. El derecho indígena es parte constituyente del orden jurídico de los Estados y de su marco de desenvolvimiento social y económico.

2. Las poblaciones indígenas tienen el derecho de mantener y reforzar sus sistemas legales indígenas, de aplicarlos en los asuntos internos en las comunidades, incluyendo en los sistemas de dominio inmobiliario y de recursos naturales, en la resolución de conflictos internos y entre comunidades indígenas, en la prevención y represión penal, y en el mantenimiento de la paz y armonía internas.

No se establece la condición de que en el ejercicio del derecho indígena se tendrán que respetar los derechos humanos establecidos, pero se entiende que así es dado que el reconocimiento *interno* implica el respeto al marco jurídico nacional vigente, el cual incluye los tratados aprobados por éste.

3. *Autonomía territorial*

La Declaración recoge el derecho ya establecido al usufructo de los recursos naturales existentes en las tierras y territorios de los pueblos indígenas, y lo amplía en el sentido de reconocer sus títulos de propiedad previos a la existencia de los Estados actuales como no sujetos a la venta, embargo o a prescripción:

Art. XVIII. Formas tradicionales de propiedad y supervivencia étnica. Derecho a tierras y territorios [...]

3. Cuando los derechos de propiedad y uso de los pueblos indígenas surgen de derechos preexistentes a la existencia de los Estados, éstos deberán reconocer dichos títulos como permanentes, exclusivos, inalienables, imprescriptibles e inembargables. Ello no limitará el derecho de los pueblos indígenas para atribuir la titularidad dentro de la comunidad de acuerdo con sus costumbres, tradiciones, usos y prácticas tradicionales; ni afectará cualquier derecho comunitario colectivo sobre los mismos. Dichos títulos serán solo modificables de común acuerdo entre el Estado y el pueblo indígena respectivo con pleno conocimiento y comprensión por éstos de la naturaleza y atributos de dicha propiedad.

Otra innovación de la Declaración de la OEA es la consideración del derecho a ser debidamente informados antes de cualquier proyecto que pretenda implantarse en sus tierras:

5. En caso de pertenecer al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o que tenga derechos sobre otros recursos existentes sobre las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos para la participación de los pueblos interesados en determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir indemnización de acuerdo al derecho internacional, por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.

4. *Autonomía económica*

La Declaración de la OEA explicita el espíritu del derecho de los pueblos indígenas a decidir libremente sus políticas de producción, distribución y consumo, en el contexto del mercado globalizado, es decir, respeto y coparticipación:

Art. XXI. Derecho al desarrollo.

1. Los Estados reconocen el derecho de los pueblos indígenas a decidir democráticamente respecto a los valores, objetivos, prioridades y estrategias que presidirán y orientarán su desarrollo, aun cuando los mismos sean distintos a los adoptados por el Estado nacional o por otros segmentos de la sociedad. Las poblaciones indígenas tendrán derecho sin preferencias y valores, y de contribuir a través de su formas propias, como sociedades distintivas, al desarrollo nacional y a la cooperación internacional.

2. Los Estados tomarán las medidas necesarias para que las decisiones referidas a todo plan, programa o proyecto que afecte derechos o condiciones de vida de pueblos indígenas, sean hechas con el consentimiento y participación libre e informada de dichos pueblos, a que se reconozcan sus preferencias al respecto y a que no se incluya provisión alguna que pueda tener como resultado efectos negativos para la normal subsistencia de dichas poblaciones. Los pueblos indígenas tienen derecho a restitución e indemnización de acuerdo al derecho internacional por cualquier perjuicio, que pese a los anteriores recaudos, la ejecución de dichos planes o propuestas pueda haberles causado; y a que se adopten medidas para mitigar impactos adversos ecológicos, económicos, sociales, culturales o espirituales.

IV. CONCLUSIÓN

A veinte años de un interés sistemático de la comunidad internacional por atender la situación social y el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas del mundo, es de destacar la participación directa, sin intermediarios, de los indígenas en la elaboración de las declaraciones de la ONU y de la OEA relacionadas con el respeto a su libre determinación. Los temores infundados de los Estados para no aprobar dichas declaraciones se manifiestan, por una parte, en pensar que serán motivo de división o *balcanización* y, por otra parte, en la creencia explícita (a veces involuntaria) de que los pueblos indígenas son culturas atrasadas e

indolentes. No imaginan a las poblaciones, territorios y autoridades indígenas viviendo a su lado de manera autónoma e integrada a los Estados porque sería como dormir con el enemigo según su inconsciente colonial.

La comunidad internacional debe apoyar este esfuerzo por mejorar las condiciones de vida de los pueblos indígenas que habitan en el nada honroso mundo de la exclusión, es decir, *fuera* de los Estados, en el cuarto mundo, para que tengan un desarrollo integral *dentro* de los Estados. La paz del mundo de ello depende.