



112

**Comentarios en torno  
a la Declaración Universal de los Derechos  
de los Pueblos Indígenas**

**SOCIOLOGÍA DEL DERECHO**

El presente documento constituye parte del dossier sobre Derecho de los Pueblos Indígenas en el ámbito internacional destinados a los alumnos de la maestría Etnicidad, Etnodesarrollo y Derechos Indígenas, que se imparte en las unidades de posgrado de las Facultades de Derecho de las Universidades Autónoma de México y San Carlos de Guatemala en convenio con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de UNAM.

Agosto de 2008

En el presente documento se reproduce fielmente el texto original presentado por el autor, por lo cual el contenido, el estilo y la redacción son responsabilidad exclusiva de éste. D. R. © 2008, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n, Ciudad de la Investigación en Humanidades, Ciudad Universitaria, 04510 México, D. F. ❖ Venta de publicaciones: Coordinación de Distribución y Fomento Editorial, Arq. Elda Carola Lagunes Solana, Tels. 5622-7463/64 exts. 703 o 704, fax 5665-3442.

www.juridicas.unam.mx

**15 pesos**

DR © 2008.

Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México

## CONTENIDO

La Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas: Las Consecuencias Institucionales y Normativas en la Organización Internacional tras 25 Años de elaboración

Carmen Alcalá Ortiz

La Nueva Constitución Política del Estado de Bolivia, la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU, y el Derecho de los Pueblos Indígenas a las Tierras, Territorios, y Recursos Naturales

María R. Delgado Serrano

Derechos Culturales de los Pueblos Indígenas y Resolución de Conflictos

Audrey Gheldof

Del integracionismo indigenista a la Declaración de Naciones Unidas

José Emilio Rolando Ordóñez Cifuentes

Los Desafíos Principales que enfrenta México en el cumplimiento de las disposiciones de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

Parastoo Anita Mesri Hashemi-Dilmaghani

Anexo I. Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

Anexo II. Póster Jornadas Lascasianas

## **LA DECLARACIÓN DE NACIONES UNIDAS SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS: LAS CONSECUENCIAS INSTITUCIONALES Y NORMATIVAS EN LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL TRAS 25 AÑOS DE ELABORACIÓN.**

Carmen Alcalá Ortiz<sup>1</sup>

### 1. Introducción

El presente artículo de investigación no es más que una consideración a unos pueblos que originan un movimiento internacional que obliga al replanteamiento de políticas y conceptos de vida. Y sobre todo a un sistema, el de ONU, que teniendo como soporte y límites a sus Estados Partes, no tiene otra pretensión que el cambio de los mismos a través de cánones aceptados por la humanidad en su conjunto.

La Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas puede ser vista dentro de sus estrictos términos jurídicos, es decir, la proclamación de unos derechos que no tendrán otra coactividad hacia sus Estados firmantes que la voluntad moral de seguimiento de los mismos. Pero puede verse desde un planteamiento distinto, la concreción y aceptación universal de unos derechos reconocidos hacia los pueblos indígenas.

La implantación de esta conciencia mundial a los casos estatales concretos, será un proceso futuro que nace con la proclamación de la Declaración. Puede hablarse de los cambios que se dieron desde la Declaración de Derechos Humanos en 1948 hasta la elaboración de tratados vinculantes en 1966, pero no del recorrido que la Declaración para los pueblos indígenas realizará hasta su concreción en un tratado internacional. Dependerá mucho de la presión que estos pueblos sigan realizando en NU.

Por tanto, el presente artículo tendrá como objetivo las consecuencias de otro recorrido, aquel que se produjo hasta la proclamación de estos derechos.

### 2. De Indígenas Objeto a Indígenas Sujeto y las Consecuencias en el Organigrama Institucional de Naciones Unidas.

Puede decirse que el consenso primario y fundador de Naciones Unidas fue la paz y la seguridad internacional y a este objetivo básico, se vincularon todas aquellas situaciones económicas, sociales, culturales, humanitarias que pudieran provocar inestabilidad en el plano mundial, buscando la cooperación de los estados para la solución de tales situaciones.

Esta idea tendría dos ejes de ejecución fundamental; el normativo, con el fin de crear un corpus en derecho internacional vinculante y el que podríamos llamar operativo o de realización de programas y acciones concretas. Ambos ejes sometidos a la soberanía de los Estados y por tanto a la aceptación expresa para su realización.

---

<sup>1</sup> Doctoranda en Derecho Internacional por la Universidad de Sevilla, actualmente realiza su tesis en la misma facultad en el Departamento de Ciencias Jurídicas Básicas, bajo la temática construcción de Estado y Pueblos Indígenas. Alumna visitante en el IIJ/UNAM.

La maquinaria se traduciría en 3 órganos fundamentales, la Asamblea General como un parlamento global, donde cada estado tiene un voto, el Consejo de Seguridad para situaciones que puedan alterar la paz mundial, con el conocido derecho a veto, y el Consejo Económico y Social, ideado este como un laboratorio de creación de normas, primer tamiz para los proyectos presentados a la Asamblea y por tanto con menor representación estatal en el órgano principal y sede de otros órganos menores formados entre otros , por expertos independientes.

Al trabajo del ECOSOC y sus órganos subsidiarios, se unía la posibilidad en virtud del artículo 71 de la Carta, de que ONGs debidamente acreditadas por la ONU participasen en los debates de esos proyectos normativos.

La primera organización indígena en incorporarse al sistema de NU, dentro de los cánones del artículo 71, fue la Indian Treaty Council en 1977 aunque podemos afirmar sin embargo que la incorporación de la voz indígena en la estructura de la ONU tuvo un recorrido distinto a los estrictos parámetros de la Organización.

En un principio, los pueblos indígenas fueron objeto de análisis por el relator especial Hernán Santa Cruz, dentro de su estudio sobre discriminación, encomendado por la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías (actual Subcomisión de Promoción y Protección de Derechos Humanos), órgano subsidiario de la Comisión de Derechos Humanos<sup>2</sup>. En dicho estudio, el relator resaltaba el proceso discriminatorio que las poblaciones indígenas llevaban soportando a lo largo de los años para su integración en la estructura estatal.

El ECOSOC siguiendo el estudio del Relator señaló específicamente que este proceso de integración no debía de ser en detrimento de las instituciones originales de estas poblaciones, tanto si estas constituían mayoría como si eran minorías del monto poblacional del Estado. A partir de este estudio y a recomendación de la Comisión Social, el ECOSOC autorizó a la Subcomisión de minorías en 1971, la realización de un informe completo sobre el problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas donde se sugirieran las medidas necesarias tanto nacionales como internacionales para eliminar dicha discriminación. Este estudio fue encomendado al Relator Especial Martínez Cobo<sup>3</sup>.

La presentación de la primera parte del estudio ante la Subcomisión fue en 1981 y tras el análisis de los 37 países estudiados, el Relator fue requerido por el mismo órgano a presentar su segunda parte, recomendaciones y conclusiones. El mismo día de presentación de las mismas, el 8 de septiembre de 1982, la Subcomisión a través de la Comisión de Derechos Humanos solicitó al ECOSOC su autorización para establecer como uno de sus órganos subsidiarios, un grupo de trabajo sobre poblaciones indígenas, bajo la composición de 5 expertos independientes de reconocida competencia en la materia , miembros de la Subcomisión que se reunirían durante cinco días antes de las sesiones anuales de la Subcomisión para revisar el desarrollo realizado en la promoción

---

<sup>2</sup> Informe de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías, sesión 24, del 2 al 20 de agosto 1971. Doc E/CN.4/1070 y Corr.1.

<sup>3</sup> resolución 1589 (L) de 1971

y protección de los derechos humanos y libertades fundamentales de estas poblaciones.

El mandato del Grupo era el siguiente:

- examinar los acontecimientos relativos a la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las poblaciones indígenas, incluida la información solicitada por el SG anualmente a los gobiernos, organismos especializados, organizaciones intergubernamentales y organizaciones no gubernamentales reconocidas como entidades consultivas, particularmente las de poblaciones indígenas; analizar esos materiales, y presentar sus conclusiones a la Subcomisión.
- Prestar atención especial a la elaboración de normas relativas a los derechos de estas poblaciones, teniendo en cuenta tanto las semejanzas como las diferencias en lo que respecta a la situación y a las aspiraciones de las mismas en todo el mundo.

Para cumplir con la primera parte del mandato, el Grupo de Trabajo revisó en su primera sesión cuáles serían las fuentes de información, siguiendo las planteadas por el ECOSOC en su resolución, es decir: fuentes gubernativas, organismos especializados, ONGs acreditadas, informes del SG y el informe Cobo y las amplió a otras organizaciones indígenas que no tuvieran reconocimiento en NU, expertos y otros grupos como autoridades reconocidas en materia de “derechos de los pueblos indígenas”<sup>4</sup>.

El Grupo daba así respuesta a los intentos de poblaciones indígenas que sin estar acreditadas buscaban una solución de sus situaciones nacionales ante la Organización. La participación y la exposición de las demandas fue tal, que el Grupo de Trabajo tuvo que especificar en varias ocasiones la delimitación de su mandato que lo excluía de la tramitación o solución de las demandas.

Para cumplir con la segunda función del mandato original, el Grupo tras el examen de las Convenciones y artículos transcendentales para estos pueblos en la materia de derechos humanos, se decantó desde sus primeras reuniones por la creación de un proyecto normativo para los pueblos indígenas que concluyó en 1993 con la presentación del documento ante la Subcomisión.

El 26 de agosto de 1994, el documento queda aprobado por la Subcomisión y presentado a la Comisión de Derechos Humanos<sup>5</sup>, la cual ve la necesidad de una nueva revisión del texto, creando bajo la resolución 1995/32, un nuevo grupo de Trabajo para el proyecto de declaración.

En la misma resolución, se adopta para este nuevo Grupo de trabajo el procedimiento de participación aplicado en la práctica del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, para las organizaciones indígenas sin reconocimiento consultivo en NU. Puede considerarse por tanto a esta resolución como histórica ya que la ONU, reconoce una

---

<sup>4</sup> Ver Informe del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas acerca de su primer periodo de sesiones. Doc. E/CN.4/Sub.2/1982/33 de 25 de agosto de 1982.

<sup>5</sup> Resolución de la Subcomisión para la Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías, 1994/ 45 aprobada sin votación en su 46 periodo de sesiones. Ratificada por la resolución de la AG (A/Res49/214).

participación distinta de las planteadas en la Carta para la situación indígena y por tanto una aceptación distinta de su subjetividad.

La proliferación de asociaciones y organizaciones indígenas desde la creación del Grupo de Trabajo ha sido espectacular creando un movimiento global que ha tenido una repercusión importante en el organigrama institucional de NU: dos decenios internacionales, un relator especial para estas cuestiones, dos fondos fiduciarios y su contribución innegable en las Conferencias Internacionales.

Pero lo interesante para la que suscribe estas páginas y siguiendo el título de este primer epígrafe, ha sido la transformación que esta presión global ha tenido sobre la cuestión indígena pasando de objeto de estudio por la vulneración de los derechos humanos, a sujeto con voz propia dentro del organigrama institucional de NU.

La Conferencia de Río tuvo entre sus resultados, una Declaración de Principios (la Declaración de Río), un Programa de Acción de carácter político (la Agenda 21), el Convenio Marco sobre el Cambio Climático, el Convenio sobre la Biodiversidad y los principios relativos a bosques.

La Comisión de Desarrollo Sostenible (CDS), órgano encargado de llevar a cabo la Agenda 21, se encuentra sujeta a los cánones establecidos por el ECOSOC, donde las ONGs como única vía para la actuación civil, solo tienen capacidad participativa y no deliberativa<sup>6</sup>.

Para intentar paliar estas deficiencias estructurales y cumplir con la implementación de los logros obtenidos, la CDS desde 1998 ha incentivado los diálogos entre las distintas partes interesadas, donde los grupos principales, entre los que se encuentran los pueblos indígenas, determinan su posición a través de un diálogo interactivo con los gobiernos con el fin de que estos debates influyan posteriormente en las decisiones de la Comisión<sup>7</sup>.

Según el grupo de alto nivel nombrado por el SG para el estudio de la relación de la sociedad civil con la Organización Internacional, estos diálogos influyen en un 80% en las decisiones de la Comisión<sup>8</sup>.

También como resultado de la Conferencia de Río, el Convenio sobre la Biodiversidad (CBD) incorpora en su artículo 8j el reconocimiento de las prácticas tradicionales indígenas donde los Estados “*en la medida de lo posible y según proceda*” deberán respetar...

En la 4ª reunión de la Conferencia de las Partes (COP4) del CBD se decidió la creación de un Grupo de Trabajo inter-sesional abierto sobre la implementación del artículo 8j y las previsiones conexas del Convenio relativas al conocimiento tradicional. Este Grupo,

---

<sup>6</sup> Establecido en las Reglas de Procedimiento del Consejo Económico y Social E/5715/Rev.2, en concreto la regla 27, 6, 8, 12, dirigidas a todos los órganos subsidiarios del Consejo.

<sup>7</sup> Como ejemplo de asociaciones indígenas participantes y el contenido de la discusión de estos diálogos ver: E/CN.17/1997/L.6 18 de abril de 1997

<sup>8</sup> Informe presentado por el Grupo de Alto Nivel al SG. A/58/817 y Corr.1.

permite la participación de indígenas y comunidades locales, con el fin del intercambio y formulación de políticas<sup>9</sup>.

El Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas es el mayor desarrollo de esta demanda subjetiva en el plano internacional, propuesto en 1993 bajo la Conferencia Mundial de Derechos Humanos<sup>10</sup>, fue creado en el 2000 por el ECOSOC con el fin de buscar un diálogo entre los pueblos indígenas, los Estados y la ONU que tuviera como resultado un órgano asesor especializado para los Fondos y Programas de la Organización.

El órgano, tomando esta voluntad de diálogo, tiene una composición mixta entre representantes indígenas y representantes gubernamentales, un total de 16 miembros repartidos a partes iguales entre los dos grupos, por un periodo de tres años con posibilidad de reelección.

Los ocho miembros gubernamentales son designados por el ECOSOC entre una lista de candidatos propuesta por los gobiernos, a partir de las cinco divisiones geográficas regionales que normalmente realiza Naciones Unidas: África, Asia, Europa Oriental, América Latina y Caribe, Europa Occidental y otros Estados. El número de miembros gubernamentales queda repartido entre un representante para cada región geográfica y tres puestos rotatorios entre estas regiones<sup>11</sup>.

Los ocho representantes indígenas, según la resolución del ECOSOC, serían nombrados por el presidente del Consejo previa consulta a la mesa, entre los candidatos indígenas regionales propuestos por las asociaciones indígenas y teniendo en cuenta la distribución geográfica de las poblaciones indígenas del mundo.

Esta distribución geográfica fue decidida en el cónclave indígena reunido durante la participación indígena en el Grupo de Trabajo para el Proyecto de Declaración, el veintiséis de noviembre del 2000, en Ginebra. El cónclave dividió en siete, las regiones geográficas mundiales<sup>12</sup>, donde cada una tendría un representante y se añadiría un puesto adicional rotativo entre tres regiones: Asia, África, Centro/ Sudamérica y Caribe.

La misma resolución 2000/22 del ECOSOC, pedía que la selección de los candidatos indígenas que serían presentados al presidente del Consejo para su nombramiento, se

---

<sup>9</sup> UNEP/CBD/COP/5/5 de 12 de abril 2000, UNEP/CBD/COP/6/7 de 14 de febrero de 2002, sobre los mecanismos de participación de las comunidades indígenas y locales ver doc. UNEP/CBD/WG8J/2/4 de 27 de noviembre 2001. Todos los documentos sobre los debates del grupo de trabajo así como las asociaciones indígenas participantes pueden encontrarse en la Website: [www.biodiv.org](http://www.biodiv.org)

<sup>10</sup> La Conferencia tuvo como resultado la Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobada por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993, ONU Doc. A/CONF.157/23 (1993).

<sup>11</sup> El ECOSOC aceptando el proyecto de decisión de Dinamarca (Doc E/2001/L.27 de 23 de julio de 2001), establece un sistema de rotación entre los siguientes grupos regionales: elección 1: América Latina y el Caribe, Europa Occidental y otros países, Asia; elección 2 África, América Latina y el Caribe, Europa Oriental; elección 3: Europa occidental y otros Estados, Asia, África; elección 4: Europa Oriental, América Latina y el Caribe, Europa Occidental y otros Estados; elección 5: Asia, África, Europa Oriental. Ver decisión 2001/316 de 26 julio 2001 del ECOSOC

<sup>12</sup> Las divisiones son las que siguen: Ártico/Europa, África, Asia, Norte América, Centro/Sudamérica y el Caribe, Pacífico, La antigua URSS y Europa Oriental. Referencias al cónclave en el número 39/40 del DOCIP. [www.docip.org](http://www.docip.org).

basase en los principios de transparencia, representatividad e igualdad de oportunidades para todos los pueblos indígenas, realizándose para su cumplimiento, amplias consultas regionales entre asociaciones indígenas, donde estas a través de comisiones electorales elegían a sus candidatos<sup>13</sup>.

Los candidatos tendrían que cumplir unos requisitos básicos, entre los que se encontraban<sup>14</sup>: ser indígena de su región, de preferencia residente en los territorios de su propia cultura indígena, con excepciones a este criterio para las personas exiliadas, desplazadas o apátridas; tener experiencia en las cuestiones indígenas de su región y haber participado en foros indígenas internacionales, incluyendo los de Naciones Unidas.

Resumamos la idea: de una práctica no reconocida por la Organización Internacional y como medio informativo para el Grupo de Trabajo sobre poblaciones indígenas, a un órgano asesor de expertos del ECOSOC, de composición paritaria con los Estados donde la elección indígena depende de la propia organización de este movimiento.

Las críticas, que las hay, pueden deducirse a partir de lo expuesto, incluyendo reflexiones sobre el derecho de libre determinación, el derecho precedente de soberanía de estos pueblos a la propia constitución de Estado, así como la veracidad de la representación indígena en estos foros donde puede hablarse de una organización interna de los pueblos que no coincide en algunos casos con su representación internacional. También podríamos hablar de la propia funcionalidad del Foro o de los órganos expuestos, aún más tras la lectura del siguiente apartado y el desarrollo conceptual de los derechos humanos en materia indígena.

Pero este no es el objetivo del epígrafe que tenía como única pretensión exponer a través del organigrama y funcionamiento normativo básico de la Organización, condicionado a la voluntad de sus sujetos creadores, la introducción y recepción en su estructura de un movimiento indígena global.

### 3.- El Avance Conceptual de los DH Sobre la Temática Indígena. ¿Es necesaria la creación de una convención sobre los Derechos de los pueblos indígenas para que sean exigibles jurídicamente los derechos de la declaración?

<sup>13</sup> Llama la atención la financiación por parte de la IWGIA de los procesos regionales de Asia y África, el gran número de participación y consultas en el continente latinoamericano, la elección del representante del Pacífico por medios electrónicos ante la carencia de medios para financiar las reuniones de la región y la intencionalidad de los comités regionales africano y latinoamericano de que el representante estuviera en contacto, al menos anualmente con cada una de las regiones representadas.

Más información además de una lista de participantes y candidatos Ídem supra.

En la página del Indian treaty Council hay información sobre candidatos propuestos por algunas asociaciones y registrados por el ACNUDH, así como comunicaciones dirigidas a este órgano. [www.treatycouncil.org](http://www.treatycouncil.org).

Ver para el nombramiento de los candidatos tanto gubernamentales como indígenas, la decisión del ECOSOC 2001/201 C de 20 de diciembre de 2001.

<sup>14</sup> Existía libertad en cada una de las regiones para el establecimiento de los requisitos siendo estos las exigencias comunes.

Para ver cada uno de los requisitos en cada una de las conferencias regionales número 39/40 del DOCIP. [www.docip.org](http://www.docip.org).

Para ver algunas propuestas indígenas en los trabajos preparatorios E/CN.4/2000/86 de 28 de marzo de 2000.

En la actualidad, en el seno de la ONU existen aproximadamente 70 tratados de derechos humanos<sup>15</sup>. Siete de estos, someten la vigilancia y control de cumplimiento a un Comité de expertos independientes, uno para cada convenio: la Convención Internacional sobre la Eliminación todas las formas de Discriminación Racial (CEDR), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales, Culturales (PIDESC), la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), la Convención sobre la Discriminación contra la Mujer (CEDCM), la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Degradantes (CT) y la Convención de todos los trabajadores migratorios y sus familiares (CMT).

Todos estos Convenios forman un corpus jurídico básico donde los Estados delegan parte de sus competencias soberanas en pro de los derechos reconocidos.<sup>16</sup> Los informes estatales, el estudio y resolución de denuncias individuales e interestatales así como la investigación de oficio son los mecanismos que estos comités cuentan para la vigilancia de los mismos.

Mientras que el mecanismo de informes estatales es obligatorio para los Estados Partes en cualquiera de los convenios citados frente a su respectivo comité, solo cinco de estos ofrecen la posibilidad de presentar denuncias individuales por la vulneración de un derecho frente al Estado<sup>17</sup>, siempre que sea ratificado este mecanismo y solo cuatro, en el caso de denuncias interestatales, aunque esta última posibilidad aún no ha sido ejercida por ningún Estado<sup>18</sup>.

Las decisiones sobre las demandas individuales de los comités formaran parte de la jurisprudencia del mismo, donde el órgano adecua los derechos contenidos a los parámetros de los nuevos tiempos. El derecho más reclamado por los pueblos indígenas en estas denuncias ha sido el del artículo 27 del PIDCP, cuya redacción literal es la siguiente:

“En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros del grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma”

Ninguna mención a los pueblos indígenas...

El comité ante las denuncias de los pueblos indígenas ha incorporado dos ideas básicas

---

<sup>15</sup>VILLÁN DURÁN, C, *Curso de Derecho Internacional de derechos humanos*, Trotta, Madrid, 2002, pp.275 a 301.

<sup>16</sup> Cuando el profesor Carrillo Salcedo habla de los derechos humanos en su manual, señala como la evolución conceptual de la dignidad del individuo trasladada al ámbito jurídico internacional por la voluntad estatal ha relativizado y erosionado en cierta medida la soberanía de los Estados de la Comunidad internacional. CARRILLO SALCEDO, J.A, *Soberanía de los Estados y Derechos Humanos en el Derecho Internacional Contemporáneo*, Tecnos, Madrid, 1999, pp.13 y ss. Profundizando en esta línea: CANÇADO TRINDADE, A, *El acceso directo del individuo a los Tribunales Internacionales de derechos humanos*, Universidad de Deusto, 2001, pp.17 a 29.

<sup>17</sup> De los siete Convenios de Derechos Humanos solo 5 otorgan esta posibilidad: El CERD según su artículo 14, la CCT de acuerdo con su artículo 22, el PIDCP bajo su Protocolo Primero, el CTM bajo su artículo 77 y el Protocolo Facultativo de la CEDCM.

<sup>18</sup> En cuatro de los siete (CERD, PIDCP, CCT, CMT) se establece la posibilidad de presentar ante el comité respectivo quejas entre Estados.

en su jurisprudencia: la primera, la auto-identificación del grupo como indígena y la posibilidad de este de expresar sus demandas de manera colectiva. La segunda, la extensión del derecho a la cultura propia.

Para la primera afirmación pondremos como ejemplo, el caso de la Agrupación del Lago Lubicon y la negativa del Estado de Canadá de considerar la Agrupación como pueblo, según este por ser una parte del pueblo Cree. En este caso, el Comité expresó que no era él el órgano encargado para determinar si el pueblo Cree era un pueblo según los cánones del derecho internacional, acogiéndose en ese caso a la propia definición del pueblo de la Agrupación del Lago Lubicon<sup>19</sup>.

En el primer caso Mikmaq, el Comité siguiendo esta misma línea investigó la posible legitimidad de A.D de representar a su pueblo, solicitando al Consejo Mikmaq la ratificación de la legitimidad de la demanda, la cual fue inadmitida ante la falta de apoyo de la validez de la misma por el Consejo.<sup>20</sup>

La extensión del derecho a profesar la cultura propia y los particularismos de los pueblos indígenas tienen en segundo lugar, un largo recorrido en la jurisprudencia del Comité, por ejemplo con la vinculación de estos pueblos con su territorio, incluso en el caso de que este no se encuentre titulado por el Estado<sup>21</sup>; la potestad de estos pueblos sobre sus recursos naturales así como económicos<sup>22</sup>, el derecho de estos pueblos a no encontrarse petrificados en su manifestación cultural y por tanto en el ejercicio de formas de vida y usos tradicionales decidiendo su propia evolución<sup>23</sup> y su derecho a un gobierno propio<sup>24</sup>.

Pero el reconocimiento hacia los pueblos indígenas y sus connotaciones diferenciales, no se visualiza únicamente a través de la jurisprudencia del Com.DH y su extensión del derecho a la cultura protegido en el artículo 27, sino que es palpable en los restantes mecanismos que los Comités tienen para vigilar el cumplimiento de los tratados de derechos humanos<sup>25</sup>.

---

<sup>19</sup> Comunicación No. 167/1984: Canadá. 29/05/90.CCPR/C/38/D/167/1984, epígrafe 32.1.,32.1.

<sup>20</sup> Comunicación No 78/1980, 29 de julio de 1984 (CCPR/C/22/D/78/1980, Párr. 7.4 -7.7)

<sup>21</sup> Comunicación No 78/1980 de 29 de julio de 1984 (CCPR/C/22/D/78/1980).

<sup>22</sup> Véase el Dictamen del Comité en Kitok c. Suecia, comunicación N° 197/1985, (CCPR/C/33/D/197/1985, párr. 9.2), en los dos casos Länsmann, Nos. 511/1992, 26 de octubre de 1994 (CCPR/C/52/D/511/1992) y 671/1995, de 30 de octubre de 1996 (CCPR/C/58/D/671/1995) y en el caso Maorí, comunicación No 547/1993,15 de noviembre de 2000 (CCPR/C170/D/547/1993,párr.9.3).

<sup>23</sup>“El derecho a gozar de la cultura propia no puede determinarse in abstracto sino que tiene que situarse en un contexto. A este respecto, el Comité observa que el artículo 27 no protege únicamente los medios de sustento tradicionales de las minorías nacionales, como se indica en la comunicación del Estado Parte. Por lo tanto, el hecho de que los autores (*pertenecientes al pueblo Sami*) hayan adaptado sus métodos de pastoreo de renos con el paso de los años y que lo practiquen con la ayuda de tecnología moderna no les impide invocar el artículo 27 del Pacto”. Länsmann, No. 511/1992, 26 de octubre de 1994 (CCPR/C/52/D/511/1992, párr. 9.3).

Para ver un análisis de este derecho, esta vez en otro caso del Comité: CLAVERO,B, “ Lovelace versus Canadá: Indigenous Rights versus Constitucional Culture”,*Law and Athropology*,Volumen 10 ,1998

<sup>24</sup> Comunicación No 547/1993,15 de noviembre de 2000 (CCPR/C170/D/547/1993,párr.9.6)

<sup>25</sup> Las críticas más acusadas en el sistema de quejas individuales de los convenios de derechos humanos pueden concretarse en dos fundamentales. La primera de ellas es la escasa ratificación estatal de estos mecanismos, en el caso del PIDCP, siendo uno de los más ratificados, la diferencia es de 189 ratificaciones del Pacto y sus 101 del Protocolo Facultativo primero.

Como respuesta a los informes estatales<sup>26</sup>, los distintos comités elaboran unas Observaciones finales donde especifican a los Estados cuáles son las deficiencias y los progresos que se han hecho con respecto a los artículos del tratado<sup>27</sup>.

A partir de sus apreciaciones finales en los informes Estatales y sus decisiones en los casos individuales, los Comités fraguan unas Observaciones Generales o Recomendaciones Generales que podrían considerarse como el ejercicio de interpretación de estos órganos, sobre el contenido y alcance de las obligaciones contenidas en los convenios<sup>28</sup>.

La idea que se pretende alcanzar con la exposición global de estas Recomendaciones Generales u Observaciones Generales, no es otra que la de conocer cual es el corpus que en materia indígena, en las cuestiones que les inciden, se ha alcanzado a través de los Convenios internacionales de protección de los derechos humanos.

Partiremos de la Recomendación General VIII del Com.EDR. En ella, el Comité considera que la identificación de pertenencia a un determinado grupo racial estará basada en la propia identificación del individuo y no aquella que pudiera dar la entidad estatal<sup>29</sup>. Este mismo Comité estima que para superar el estado de discriminación y usurpación que los P.I sufren durante años, los Estados deben:

- reconocer y respetar la cultura distinta, historia y forma de vida de estos pueblos.
- Asegurar que los P.I son libres e iguales en dignidad y derechos liberándolos de todo tipo de discriminación en razón de su identidad.
- Dotar a los P.I de las condiciones necesarias para su desarrollo económico y social compatible con sus características culturales.
- Asegurar que los P.I no solo sean parte activa de la vida pública del gobierno sino además que no sea tomada ninguna decisión que les afecte sin su informado consentimiento.
- Asegurar la practica de los derechos de estos pueblos revitalizando sus tradiciones culturales, costumbres e idioma<sup>30</sup>.

El derecho a una vivienda adecuada según Com.DESC, implica vivir en seguridad, paz y dignidad, donde los desahucios forzados, especialmente incidentes en los P.I, deben ser consultados con la población afectada<sup>31</sup>. Según este mismo comité, el derecho a una

---

La segunda crítica es la propia eficacia del procedimiento ante su larga duración (un mínimo de cuatro años) y el incumplimiento de los Estados de los dictámenes resolutorios. Ante esta situación el Com.DH ha sido el promotor de incluir medidas para incentivar el cumplimiento estatal entre las que se encuentran la creación de la figura en 1990 del Relator Especial para el seguimiento de sus dictámenes.

Más información VILLÁN DURÁN, C, *Curso de Derecho Internacional de...* pp 483 a 489.

<sup>26</sup> Para un análisis de la obligación de transmitir informes periódicos en el PIDCP, PIDESC, CEDR y CEDAW en relación con los pueblos indígenas ver: PRITCHARD, S, *Indigenous Peoples, the United Nations and Human Rights*, Zed Books, London, pp. 130 a 162.

<sup>27</sup> Tómese como ejemplo las realizadas por el Comité al Estado de Canadá sobre el cumplimiento del derecho de libre determinación en relación con los pueblos indígenas que se encuentran dentro del Estado. UN Doc. CCPR/C/79/Add.105, epígrafe 7.

La contestación del Estado de Canadá en: UN Doc. CCPR/CAN/2004/5, epígrafe 8.

<sup>28</sup> Para una reflexión sobre el alcance de estas recomendaciones y observaciones Generales: VILLÁN DURÁN, C, *Curso de Derecho Internacional de ...*, pp. 399 y ss.

<sup>29</sup> General Recommendation No.8: Identification with a particular racial or ethnic group. Doc A/45/18.

<sup>30</sup> General Recommendation No.23: Indigenous Peoples, epígrafes 4 y 5. Doc A/52/18 annex V.

<sup>31</sup> General Comment No 7: The Right to adequate housing: forced evictions, epígrafe 12. Doc E/1998/22 annex IV.

alimentación adecuada, también tiene su extensión terminológica en la temática indígena, incluyendo: garantías para el acceso pleno a los recursos económicos, naturales, el derecho a herencia y propiedad de la tierra u otro tipo de propiedad como podrían ser los bosques etc<sup>32</sup>.

El Com.DESC, en su Comentario General sobre el derecho al más alto nivel de salud, ha considerado que: “indigenous peoples have the right to specific measures to improve their access to health services and care. These health services should be culturally appropriate, taking into account traditional preventive care, healing practices and medicines...The Committee notes that, in indigenous communities, the health of the individual is often linked to the health of the society as a whole and has a collective dimension. In this respect, the Committee considers that development - related activities that lead to the displacement of indigenous peoples against their will from their traditional territories and environment, denying them their sources of nutrition and breaking their symbiotic relationship with their lands, has a deleterious effect on their health<sup>33</sup>”.

El derecho al agua también se vincula de manera particular a estos pueblos, donde los Estados deben protegerlos de aquellos agentes externos que contaminan e impiden su uso, así como facilitar recursos para que los pueblos indígenas planifiquen y ejerzan su control<sup>34</sup>.

Concretando las ideas que podemos extraer de estas Observaciones y Comentarios finales de los comités de derechos humanos si podemos por tanto afirmar que en el seno de los convenios de los derechos humanos y por lo tanto como parte del derecho internacional existe un reconocimiento expreso de la particularidad de los pueblos indígenas.

Estos avances normativos, pueden ser exigidos por los pueblos indígenas con la presentación de sus denuncias ante el Comité correspondiente, si bien no puede olvidarse, la voluntad estatal de ratificar estos tratados junto con el mecanismo de control de quejas individuales, para posibilitar este ejercicio. México, por ejemplo, ratificó el Protocolo I del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que posibilita la presentación de denuncias individuales, en el 2002.

#### 4. Y lo operacional... ¿De cualquier manera, desarrollo del Estado versus desarrollo de los pueblos?

Como indicábamos en las primeras líneas de este escrito, la evolución que los parámetros expresados en la Carta tuvieron en los años subsiguientes de la Organización, puede ser dividida en dos vertientes principales: normativa, en la búsqueda de consensos internacionales y la rama operativa. Para esta segunda vertiente, fueron creados una serie de programas específicos que a petición del Estado Miembro, operarían en el territorio del mismo, aportando la Organización recursos y soporte técnico<sup>35</sup>.

<sup>32</sup> General Comment No 12: The right to adequate food, epígrafe 13. Doc E/C.12/1999/5.

<sup>33</sup> General Comment No 14, The right to the highest attainable standard of health, Doc E/ C.12/2000/4

<sup>34</sup> Comentario General No 15, El derecho al agua, Doc E/C.12/2002/11

<sup>35</sup> Entre estos Programas tenemos: el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT), Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), el Programa Mundial de Alimentos (PMA).

Para el desarrollo de esta esfera operacional, la Organización cuenta además con los programas realizados por las llamadas Agencias Especializadas, organizaciones internacionales algunas antecesoras a la ONU que acogiéndose a los principios de la Organización se presentaban como colaboradoras de sus objetivos dentro de sus esferas de competencia y guardando su autonomía<sup>36</sup>.

La primera Organización Internacional que realizó un programa específico para las poblaciones indígenas fue la OIT con el plan Andino, ejercido en sus comienzos en los Estados de Perú, Bolivia y Ecuador, con la pretensión de realizar una política global sobre el tratamiento indígena y bajo la coordinación de antropólogos y delegados gubernamentales, comprendiendo el asunto indígena como una cuestión que merecía el estudio y acoplamiento de los parámetros culturales de estos pueblos para su certera integración en el Estado.

El plan influenciado por la política indigenista reinante en Latinoamérica a comienzos del S XX, fue el predecesor del Convenio 107 de la OIT de 1957 relativo “a la protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribuales y semitribuales en los países independientes”<sup>37</sup>.

La generalidad de la política operativa de Naciones Unidas fue la ausencia de planes específicos indígenas que como veremos en siguientes líneas han sufrido variaciones por la propia evolución de los parámetros de la ONU, entre los que se encuentran, la participación de la sociedad civil estatal.

Podemos hablar por tanto a priori, de una actividad operativa en los inicios de la Organización dañina con los esquemas organizativos económicos y políticos de estos pueblos al idearse sobre el patrón de Estado y sin tener en cuenta sus caracteres específicos. Para analizar esta rama de la Organización, tomaremos como ejemplo, al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

El PNUD fue creado en 1965 por la AG<sup>38</sup> a través de la fundición de dos programas precedentes en Naciones Unidas: el Programa Ampliado de Asistencia Técnica (EPTA), creado en 1949 para la asistencia técnica del desarrollo económico y social de los países en desarrollo<sup>39</sup> y el Fondo Especial de Naciones Unidas, establecido en 1958 para complementar y expandir el trabajo del EPTA.

La estructura del PNUD en los Miembros de NU para la ejecución de sus Programas, ha sido la elegida por el SG en su proyecto de reforma de la ONU de 1997, para fundir la actividad operacional de la Organización con el fin de suplir costes y dar una visión más unificada de sus actividades operativas<sup>40</sup>.

---

<sup>36</sup> Entre las Agencias Especializadas o también llamados Organismos Especializados se encuentran: la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación (FAO), la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y Cultura (UNESCO), la Organización Mundial de la Salud (OMS). En ninguna de las dos anotaciones la lista es exhaustiva, información sobre estos Programas y Agencias en la website de NU: [www.un.org](http://www.un.org), a partir de la que puede accederse a las páginas electrónicas de cada uno de ellos.

<sup>37</sup> Este Convenio fue sustituido por la OIT por el vigente Convenio 169, debido a las formas arcaicas y sentido proteccionista que emanaba de la letra del Convenio.

<sup>38</sup> Resolución AG 2029 (XX) 1965.

<sup>39</sup> Resolución del ECOSOC 222 (IX) de 1949.

<sup>40</sup> Renovación de las Naciones Unidas: un programa de reforma, ONU Doc. A/51/950, pp.21 y 26.

El administrador del PNUD además, detenta la presidencia de un grupo operacional creado también a partir de la reforma del SG, llamado el Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas (UNDG bajo sus siglas inglesas). El Grupo, formado por 25 Miembros más cinco observadores, entre programas de la ONU y agencias especializadas, se reúne tres veces al año para coordinar su actuación operacional a nivel nacional, formulando para ello una evaluación correspondiente para cada país, la Common Country Assessment (CCA).

Esta guía tiene como marco general, la United Nations Development Assistance Framework (UNDAF), también elaborada por el Grupo para coordinar toda la actuación referente al desarrollo en Naciones Unidas<sup>41</sup>. Ambas servirán de referencia a todas las ejecuciones operacionales de la ONU, sin que por ello se absorba la autonomía de las Agencias o la naturaleza semi-autónoma de los Programas.

El PNUD esta formado por una Junta Ejecutiva de 36 Estados Miembros elegidos por la AG de manera rotativa, un Administrador General y una red de coordinadores residentes, enlaces del PNUD en la ejecución de las actividades en los Estados<sup>42</sup>. La organización del PNUD se ejecuta a través de un sistema piramidal de programación que tiene como base, el marco de programación realizado por la Junta Ejecutiva<sup>43</sup>, donde se incorpora bajo el concepto del Desarrollo Humano Sostenible (DHS), los objetivos del Milenio y su Declaración, así como los avances internacionales en cada una de las conferencias auspiciadas por la ONU<sup>44</sup>.

Este marco teórico de la Junta Ejecutiva se concreta de manera también global, en el Marco de Resultados, realizado de igual modo por el mismo órgano. El Marco de Resultados se compone a su vez de tres elementos principales:

-Un Marco Estratégico de Resultados (SRF bajo sus siglas inglesas) como instrumento de planificación general, extensible a los países, regiones y sistema global de cooperación, dividido en cinco categorías principales, consideradas como una puntualización o concreción de las áreas abarcadas por el DHS<sup>45</sup>, a la vez subdivididas

---

<sup>41</sup> En la website del UNDG, utilizando los links, se encuentran tanto las características del Grupo y métodos de trabajo como los textos de los distintos países de la CCA y UNDAF. En ellos dentro del estudio general de cada Estado, se encuentran referencias a la situación indígena y las posibles medidas a adoptar. [www.undg.org](http://www.undg.org).

<sup>42</sup> La delimitación de la estructura interna del PNUD ha sido simplificada con el objeto de facilitar al lector la forma de adopción y desarrollo de los programas en un Estado. Esta estructura se completa con diez oficinas en la sede del PNUD en Nueva York, oficinas regionales y oficinas nacionales a cargo del coordinador residente y con personal nacional contratado. Más información en [www.undp.org](http://www.undp.org).

<sup>43</sup> ver decisiones de la Junta Ejecutiva: DP/ 94/ 14 y DP 98/1

<sup>44</sup> Más información en [www.undp.org/mdg/](http://www.undp.org/mdg/)

<sup>45</sup> A estas 5 categorías se unen dos de carácter organizativo: la contribución del PNUD a la agenda global para el desarrollo de NU y, la dirección adecuada de las operaciones. Para más información UNDP Programing Manual, diciembre 2000 en [www.undp.org](http://www.undp.org).

La protección de los derechos humanos y la promoción de la igualdad entre los sexos, no constituyen áreas de práctica separadas, sino que están integradas a la mayoría de los programas. La Tecnología de la Información y las Comunicaciones (TIC) se trata de manera semejante como una herramienta a todos los programas. Ver decisión de la Junta Ejecutiva: DP/2003/32.

en distintas directrices y estas en objetivos y políticas<sup>46</sup>

-Un Marco multianual de Financiamiento (MYFF), elaborado de manera cuatrianual por la Junta Ejecutiva, donde se incorporan las directrices anteriormente descritas en el Marco Estratégico de Resultados y los recursos adheridos a ese Marco (Integrated Resulted Framework)<sup>47</sup>, además de un resumen anual del progreso alcanzado en cada unidad operativa del SRF, el results oriented annual report (ROAR).

El diálogo entre el Gobierno de un país y el PNUD siguiendo las directrices marcadas, surge a partir de la elaboración de los Esquemas de Programas en el país (CPO), el Marco del Programa en el país (CCF) y Documentos del Proyecto en el país (CPD), preparados por el Gobierno en consulta con la oficina de país del PNUD y presentados posteriormente a la Junta Ejecutiva para su aprobación.

Según la política del PNUD, un breve resumen del CPO/CCF/CPD, será dado a conocer al público durante la fase preparatoria por parte de la oficina del Representante Residente. Los representantes más destacados de las organizaciones de la sociedad civil, según esta política, deberán ser tenidos en consideración durante la preparación del CPO/CCF/CPD.

Cuando la Junta Ejecutiva aprueba la versión final del CPO/CCF/CPD, serán hechos públicos por la Oficina de Comunicación del Administrador (COA) y por la oficina del representante residente en los países donde se ejecuta un programa. Para la elaboración de sus planes, los Estados cuentan con la financiación de varias fuentes.

Los recursos principales del PNUD son los recursos ordinarios, los llamados TRACs.<sup>48</sup> Los TRAC 1 son los fondos reservados para cada país de acuerdo con la distribución seguida por la Junta ejecutiva a partir del producto nacional bruto per cápita del país y su población. Estos recursos se obtienen de las aportaciones voluntarias de los países Miembros del PNUD.

Los TRAC 2 son las partidas a partir de estas aportaciones voluntarias, asignadas a las cinco divisiones regionales del PNUD: África, Estados Árabes, Asia y el Pacífico, Europa y la Comunidad de Estados Independientes, América Latina y Caribe. Estas partidas serán administradas por las cinco direcciones regionales del Programa y asignadas posteriormente por países, dependiendo de la calidad de los proyectos elaborados.

Los Estados que sean contribuyentes netos<sup>49</sup> del PNUD, no podrán beneficiarse con

---

<sup>46</sup>En el primer Marco Multianual de Financiación, el SRF quedó dividido en seis categorías, catorce subcategorías y cuarenta y cinco áreas de apoyo, esquema que fue simplificado para el Marco subsiguiente en las directrices indicadas. Decisión Junta Ejecutiva DP/2003/32 parágrafo 39 y ss.

<sup>47</sup> Sobre el Marco de Financiamiento Multianual se realiza un informe cada cuatro años para valorar los resultados de la planificación, bajo las siglas MYFFR.

El Marco Multianual de Financiamiento para el 2004- 2007 se encuentra en el documento de la Junta Ejecutiva: DP/2003/32 de 13 de agosto de 2003.

En el mismo documento epígrafe 25, se hace referencia a los mayores avances alcanzados en el Marco de Financiamiento anterior donde se encuentra la promoción del ejercicio de la cultura.

<sup>48</sup> Para una revisión y puesta al día de los recursos para el periodo 2000 a 2005: DP/2001/25.

carácter general de estas partidas regionales. Tanto los recursos TRAC1 como TRAC2<sup>50</sup>, serán asignados a la dirección regional por conducto del coordinador residente para cada país, una vez que estos recursos sean contabilizados y haya sido aprobado el CPD por la Junta Ejecutiva<sup>51</sup>.

Los TRAC 3 constituyen el 5% de los recursos del TRAC1, reservados por la Junta Ejecutiva para situaciones especiales de países en crisis o vulnerables a esta<sup>52</sup>. Otra forma de financiación de los programas y proyectos nacionales es a través del cofinanciamiento de terceros por el que un gobierno donante bilateral, una institución financiera internacional o una entidad privada contribuyen con fondos a los proyectos o los programas individuales.

El cofinanciamiento de terceros también puede financiar completamente un proyecto o programa estatal. La UE es uno de los mayores contribuyentes a los fondos no básicos del PNUD, mientras que EEU está en la cabeza de lista de los contribuyentes en los recursos ordinarios<sup>53</sup>.

Un tipo distinto de programación dentro del sistema de recursos del PNUD es la cooperación técnica entre los países en desarrollo, financiado tanto por los recursos ordinarios del Programa como por el cofinanciamiento de terceros. El Fondo Fiduciario para la cooperación entre países del Sur, fue creado como una aportación adicional a este tipo de programación.

Los proyectos deben partir de la iniciativa de los gobiernos, siendo una cuestión fundamental la búsqueda de la cooperación con instituciones no gubernamentales o de entidades privadas de los países en desarrollo. Serán elaborados bajo la coordinación de la Unidad Especial de Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo (SU/TCDC) del PNUD<sup>54</sup>.

---

<sup>49</sup> El concepto de contribuyente neto es una cifra variable en el PNUD vinculada a la renta per cápita del país. Para ver su cálculo y las consecuencias de ser considerado contribuyente neto en el Programa: DP/1999/CRP.3

<sup>50</sup> La asignación de los TRAC 2 no puede superar el doble de lo asignado con los recursos TRAC 1. <http://www.undp.org/bdp/pm/chapters/progm2.pdf>. epígrafe 3.1.

<sup>51</sup> Algunos gobiernos (siendo una cuestión generalizada en Latinoamérica) asignan sus propios fondos al proyecto patrocinado por el PNUD. Esos fondos se integran completamente al proceso presupuestario del PNUD y el Estado recupera los gastos incurridos en la administración de dichos recursos.

<sup>52</sup> Los TRAC 3 quedan divididos en dos categorías fundamentales: en la primera de ellas, situaciones complejas de desarrollo, se sitúan: 1. la coordinación estratégica donde se incluyen marcos de asistencia, planificación y prevención; 2. la desmovilización dentro de la que se sitúan, el alojamiento, desarme de armas de pequeño calibre, apoyo a procesos de transición y nueva capitalización; 3. Reintegración: reasentamiento, repatriación, vivienda, servicios sociales; 4. Desminado y 5. Recuperación social: protección civil, gobernabilidad, instituciones, rehabilitación económica y social.

La segunda, crisis repentinas y respuesta inmediata, sirve de apoyo a situaciones transitorias de emergencia provocadas por desastres naturales, tecnológicos, o por movimientos repentinos de sectores grandes de población ante circunstancias de carácter complejo.

<sup>53</sup> Para ver una exposición gráfica de este tipo de financiación : [www.undp.org/documents/undp\\_for\\_beginners\\_es.pdf](http://www.undp.org/documents/undp_for_beginners_es.pdf).

Puede que por la recolocación de las páginas del PNUD, no aparezcan directamente en la web, en ese caso, basta poner la dirección sin las www, en el buscador particular del Programa.

<sup>54</sup> Más información en <http://www.undp.org/bdp/pm/chapters/progm3.pdf>. pp. 38 y ss.

Para más información sobre el TCDC: <http://tcdc.undp.org/>.

Como nota ejemplificativa:

En 2001 el PNUD ratificó la llamada “política compromiso del PNUD con los pueblos indígenas” como respuesta a los consensos adquiridos en materia indígena en el ámbito internacional<sup>55</sup>.

Esta política, debería expandirse a través de tres vías: nacional por medio de las oficinas de PNUD en los distintos países, regional a través de programas que fomentasen la coordinación transfronteriza gubernamental sobre la situación de un mismo pueblo indígena separado entre distintos países, y la internacional dentro y fuera del sistema de NU, a través de campañas que desarrollasen la coordinación global del movimiento indígena con el sistema internacional de actuación operativa.

Estas tres vías tendrían como objetivo fundamental la incorporación de la demanda participativa de los pueblos indígenas en su propio desarrollo. La “política de compromiso del PNUD con los pueblos indígenas” quedaría incorporada dentro de las directrices del SRF, bajo la primera directriz “reducción de la pobreza” dentro de su última subdivisión “la participación civil”, quedando su control sujeto al Comité Asesor de la Sociedad Civil, dentro de la División de Desarrollo Social y Eliminación de la Pobreza del PNUD<sup>56</sup>.

Bajo este marco teórico, la participación decisoria indígena quedaría desarrollada en el PNUD a través de la participación de la sociedad civil en los planes nacionales. Dentro de la directriz indicada y elaborando los planes nacionales, los Estados enmarcan el apoyo hacia la temática indígena mediante programas de pequeños subsidios<sup>57</sup>.

El esquema básico de cooperación para el desarrollo del PNUD, se completa con los fondos fiduciarios<sup>58</sup>

---

Programa Indigenous agroforestry practices in the Cordillera- Philipinas: institución responsable: pueblos de la cordillera. ONG colaboradora Tebtebba (Indigenous Peoples' International Centre for Policy Research and Education): <http://tcdc.undp.org/experiences/vol14/Indigenous%20agroforestry.pdf>.

Workshop on Indigenous Women in Textiles, instituciones responsables: Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, ONG para la implementación: Women's Centre Belejed Bata, [http://tcdc.undp.org/tcdcweb/knowledge\\_base/TCDCprojects/92-1996/act101.htm](http://tcdc.undp.org/tcdcweb/knowledge_base/TCDCprojects/92-1996/act101.htm).

<sup>55</sup> El documento que fue consultado en julio 1999 al GTPI se encuentra en la página principal del PNUD en Internet : [www.undp.org](http://www.undp.org).

<sup>56</sup> En el 2003 y 2004, la División de las Organizaciones de la Sociedad Civil y la Dirección Regional de América Latina y el Caribe comenzaron a reunir información sobre las actividades de las oficinas en los países de la región relativas a los pueblos indígenas, incluyendo breves descripciones de proyectos clave con componentes relacionados con los pueblos indígenas. El estudio se presentó en junio de 2004 en el seminario sobre multiculturalismo organizado por la oficina del PNUD en Guatemala. Más información en ONU. Doc.E/CN.19/2005/4/Add.4, pp.20 y ss.

<sup>57</sup> Un ejemplo de este tipo de programas nacionales dentro de esta directriz del SRF es el elaborado por Guatemala dirigido al reforzamiento del reconocimiento de los pueblos indígenas mediante las siguientes actividades: creación de conciencia y fortalecimiento de la legislación; establecimiento de instituciones de promoción y protección de los derechos de la mujer indígena; y creación de conciencia sobre los tratados y las normas de derechos humanos. Más información en: ONU. Doc.E/CN.19/2005/4/Add.4, pp.20 y ss.

<sup>58</sup> El PNUD ostenta de igual modo programas de colaboración o conjuntos como el programa de promoción de los derechos humanos (HURIST) llevado a cabo de manera conjunta por el PNUD y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), y tiene por fin integrar los derechos humanos en el desarrollo, fomentando la capacidad de las oficinas de las Naciones Unidas en los países, preparando metodologías y material sobre derechos humanos y

Los Fondos Fiduciarios son el mecanismo establecido por el PNUD para recibir contribuciones asignadas a un tema determinado, proyecto, país<sup>59</sup> o región. Estos fondos a su vez pueden ser de dos tipos<sup>60</sup>: Los fondos fiduciarios abiertos creados por el PNUD sobre un mandato determinado abierto a las aportaciones de varios donantes, como por ejemplo el Fondo de Medio Ambiente Mundial (FMAM).

Este Fondo tiene en su seno el Programa de Pequeñas Donaciones, ejecutado por el PNUD en nombre propio, el BM y el FMAM, en donde se conceden subsidios de hasta 50.000 dólares a organizaciones no gubernamentales, organizaciones comunitarias y a pueblos indígenas que reúnan una serie de condiciones exigidas por el FMAM.

Y los fondos fiduciarios cerrados apoyados por un solo donante, como por ejemplo la Iniciativa Ecuatorial, programa mundial centrado en reducir la pobreza y sostener la biodiversidad en la región del círculo ecuatorial. Este Programa ha establecido un premio dotado con 30.000 dólares, para recompensar a las comunidades que están efectivamente sosteniendo la biodiversidad y reduciendo la pobreza. En la entrega de premios del 2004, de los 26 grupos comunitarios finalistas 12 fueron comunidades de pueblos indígenas y de los siete premiados, tres fueron pueblos indígenas<sup>61</sup>.

Los programas y proyectos del PNUD son ejecutados por una institución nacional<sup>62</sup>, una Agencia Especializada de NU<sup>63</sup>, una ONG nacional o internacional<sup>64</sup> o de manera

---

documentando y difundiendo las prácticas recomendadas. En 2002, el programa HURIST incorporó en su programa general un componente relativo a los pueblos indígenas, a fin de promover la plena participación de los indígenas en la planificación, ejecución y evaluación de los proyectos que los afectaran.

En 2004, el programa HURIST lanzó dos proyectos experimentales en el Ecuador (marzo) y Kenya (junio). En el Ecuador, después de la reunión inicial de programación, se realizaron consultas con los pueblos indígenas sobre varias cuestiones importantes señaladas en el programa relativas a la programación. Uno de los resultados fundamentales del programa HURIST de Kenya fue la facilitación de un diálogo entre los Parlamentarios y los representantes de los indígenas, y el establecimiento de un mecanismo de consulta sobre las cuestiones indígenas conocido como el Comité Consultivo de las Naciones Unidas para los pueblos indígenas de Kenya (UNIPACK). En los próximos meses se prevé realizar otro proyecto experimental para Asia sudoriental. ONU. Doc.E/CN.19/2005/4/Add.4, pp 9 Y 10. Otro ejemplo de este tipo de programas lo encontramos en el iniciado en 1994, donde el PNUD colaboró con la Red de Diversidad Biológica de los Pueblos Indígenas para crear el Programa de conocimientos indígenas con apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, el Departamento Suizo de Desarrollo y de Ayuda Humanitaria, el Gobierno de Noruega y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Dinamarca.

Se trata de un programa de escala mundial, parcialmente financiado por el PNUD pero ejecutado por organizaciones no gubernamentales y organizaciones comunitarias locales. Más información en: ONU, doc. E/CN.19/2002/2/Add.4, pp.4 y ss.

<sup>59</sup> Un ejemplo de este tipo de Fondos es el Fondo del Reino Unido para Zimbabwe

<sup>60</sup> Además de estos fondos quedan adheridos al PNUD, una serie de fondos administrados por el Programa a petición de la AG o el Consejo de Seguridad. Estos fondos se encargan de la gestión de sus propios recursos y entre ellos se encuentran: Voluntarios de Naciones Unidas (VNU), el Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC), el Fondo Rotatorio de las Naciones Unidas para la Exploración de los Recursos Naturales (FRNUERN), el Fondo de Desarrollo de Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM bajo sus siglas en inglés) y el Programa de Lucha contra la Desertificación y la Sequía.

<sup>61</sup> E/C.19/2004/5/Add.12, p.3.

<sup>62</sup> Puede ser tanto un ministerio, un departamento dentro del ministerio, una institución gubernamental o institución de naturaleza semiautónoma como una universidad, un banco central, una autoridad local, regional o un municipio

subsidiaria por el propio PNUD<sup>65</sup>. Por tanto, la efectividad de los avances en materia indígena incorporadas en los planes generales del PNUD, depende en última instancia de su incorporación en los planes nacionales así como la información de los mismos a estos pueblos.

Por otro lado, la política de pequeños subsidios llevada a cabo tanto por los planes nacionales como por los fondos fiduciarios debe tener la debida consideración, ya que no solo esta fomentando la participación indígena en ciertos programas sino que esta generando una corriente informativa hacia los proyectos y actuaciones del PNUD.

Hay que tener también en cuenta que en las decisiones de la Junta Ejecutiva del PNUD, la representación indígena queda acotada a los cánones normales de participación no decisorios de las ONGs en el sistema de NU y que los parámetros generales para la realización de los proyectos son dados por la propia Organización. Por tanto, también es cierto, que el concepto de desarrollo se haya delimitado dentro de este marco. Ya existen voces en el Foro Permanente de la revisión de los objetivos del Milenio y del concepto de desarrollo según la visión de estos pueblos. Al mismo tiempo existen otras que demandan una efectiva incorporación de estos objetivos en el plano nacional y no su exclusión por pertenencia a un pueblo indígena.

Mi opinión personal es que el PNUD esta realizando un gran esfuerzo por mantener una transparencia en la elaboración, desarrollo y ejecución del Programa, lo que no quiere decir que la amplitud de la temática no tenga carencias, más aún si no existe una vía donde los pueblos indígenas expongan o delimiten cuales son sus posturas ante los proyectos elaborados por el PNUD.

---

<sup>63</sup> La ejecución a través de las Agencias se daría en el caso de que el programa necesitase de un conocimiento técnico determinado carente en el Estado.

<sup>64</sup> Según el PNUD la ejecución a través de una ONG puede ser apropiada para tener un mayor contacto con los grupos en peligro o por los conocimientos específicos de la organización en la materia del proyecto.

<sup>65</sup> Como hemos señalados se incluyen unas breves referencias de todo el PNUD, en este caso sobre la ejecución de los proyectos. Para más información <http://www.undp.org/bdp/pm/chapters/progm5.pdf>

## **La Nueva Constitución Política del Estado de Bolivia, la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU, y el Derecho de los Pueblos Indígenas a las Tierras, Territorios, y Recursos Naturales**

Mtra. María R. Delgado Serrano<sup>1</sup>

### Introducción

En el ámbito de los derechos indígenas uno de los asuntos más reclamados es el reconocimiento del derecho colectivo a la tierra, territorio, y al manejo, conservación y aprovechamiento de los recursos naturales. Francisco López Bárcenas plantea la importancia del reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas a sus territorios a base de que el territorio es el espacio donde ese grupo puede libremente practicar y desarrollar su cultura sin que nadie pueda interferir, ni prohibírsele, salvo el caso en que no se respeten las normas de convivencia que ellos mismos se han comprometido a respetar.<sup>2</sup> El Profesor López Bárcenas argumenta que es necesario el reconocimiento por parte del Estado de los territorios indígenas porque no existen normas jurídicas que garanticen su existencia y porque para los indígenas sus espacios territoriales son fuente de identidad y parte de su ser. En base de estos y otros factores, en el ámbito internacional se ha reconocido la importancia del derecho a la tierra, el territorio, y los recursos naturales de los pueblos indígenas. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada por la Asamblea General en septiembre, 2007, reconoce dichos derechos en los Artículos 26-32.

Bolivia tiene una larga historia de resistencias y luchas indígenas y campesinas, a través de las cuales se ha buscado la reivindicación de demandas relacionadas con la tierra y el territorio. La Revolución de 1952 y las políticas del Movimiento Nacional Revolucionario resultó en la primera reforma agraria masiva de la región andina, beneficiando principalmente a los pueblos Quechua y Aymara de las Tierras Altas. La repartición de tierras (y reconocimiento legal de procesos ya llevados a cabo por los propios pueblos y comunidades indígenas de invasiones y expropiaciones populares de grandes haciendas), y una serie de legislación agraria (empezando con la Ley Agraria de 1953) reconoció las Tierras Comunitarias de Origen (TCO). Sin embargo, los pueblos y comunidades indígenas de las Tierras Bajas del país beneficiaron poco de dichos

---

<sup>1</sup> Licenciada en Ciencias Generales, Universidad de Puerto Rico, Recinto Cayey; Licenciada en Química y Maestra en Relaciones Laborales, Universidad Interamericana de Puerto Rico; y estudiante de la Facultad de Derecho Eugenio María de Hostos, Mayagüez, Puerto Rico. Agradezco a mi profesora, y asesora para este trabajo, la Maestra Parastoo Anita Mesri Hashemi-Dilmaghani, Profesora de la Facultad de Derecho Eugenio María de Hostos, Mayagüez, Puerto Rico. Su dirección fue determinante para el desarrollo de este trabajo.

<sup>2</sup> López Bárcenas, Francisco, “Territorios, tierras y recursos naturales de los pueblos indígenas en México”, en González Galván, Jorge Alberto (coord.), *Constitución y Derechos Indígenas*, México, UNAM, 2002, p. 278.

procesos histórico-políticos, y fue hasta años después, con la Ley Agraria de 1996 y otras leyes posteriormente aprobadas, que la justicia agraria empezaría a llegar a dicha región.<sup>3</sup>

Junto con los procesos y demandas históricas de reforma y justicia agraria, se ha evolucionado de forma paralela y a nivel tanto nacional como regional e internacional, reclamos para una plena autonomía indígena. Para poder hacer realidad las autonomías indígenas en Bolivia se necesita de las reformas en el sector agrario para deshacer los efectos de cientos de años de colonialismo (tanto externo como interno), discriminación y marginación de los pueblos originarios en sus propias tierras, así como del reparto agrario, principalmente en las Tierras Bajas. Así se aseguraría el cumplimiento del derecho a la tierra y el territorio. Además, las autonomías indígenas implican el pleno control de los pueblos indígenas sobre los recursos naturales. Bajo este marco de autonomía, auto gestión y plurinacionalidad, las demandas de las comunidades de las Tierras Altas (ya conformadas por más que cincuenta años en TCO) se juntan con las de las Tierras Bajas (quienes aún buscan la justicia agraria) para representar en su conjunto la lucha para los derechos colectivos sobre la tierra, el territorio, y los recursos naturales, de los pueblos indígenas de Bolivia.<sup>4</sup> Adicionalmente, se necesitaría de políticas públicas y acciones gubernamentales enfocadas en fortalecer, favorecer, y proteger a los(as) campesinos(as) nacionales y buscar la soberanía alimenticia.<sup>5</sup>

Kintto Lucas, en su trabajo titulado: “¿Para qué sirve un aymara presidente si no recupera el territorio para nuestros pueblos?”, analiza el reto que enfrenta el Presidente de Bolivia, el señor Evo Morales, al ser elegido como el primer presidente indígena de su país.<sup>6</sup> La propuesta de campaña fue refundar Bolivia a través de la convocatoria de una Asamblea Constituyente que significaría la transformación histórica de Bolivia.<sup>7</sup>

Yo argumento que el hecho de tener un presidente aymara sólo facilitará cambios profundos para la población indígena de Bolivia si realmente posibilita la recuperación de sus tierras, territorios, y recursos naturales, todo bajo el marco de una plena autonomía indígena. Según los datos del Instituto Nacional de Estadística de Bolivia del año 2001, aproximadamente la mitad de la población Boliviana es indígena<sup>8</sup>, mientras según otras

<sup>3</sup> Barraclough, Solon L., y Eguren, Fernando, “Agrarian Reform Issues and Initiatives in Three Andean Countries in South America”, en Ghimire, Krishna B. (coord.), *Whose Land? Civil Society Perspectives on Land Reform and Rural Poverty Reduction*, Roma y Ginebra, Popular Coalition to Eradicate Hunger and Poverty y United Nations Institute for Social Development, 2001, p. 225.

<sup>4</sup> Entrevista de la Profesora Parastoo Anita Mesri H.-D. con el Señor Ramiro Molina Barrios del Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios (CEBEM), realizada el 29 de abril, 2008, en la Ciudad de México, en el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS).

<sup>5</sup> Sobre el abandono del campo por parte del gobierno boliviano en los años posteriores a la Revolución, particularmente durante la dictadura y luego con el neoliberalismo y capitalismo no controlado, y la dependencia alimenticia, véase Barraclough, y Eguren, *op. cit.* nota 3, pp. 227-228.

<sup>6</sup> Lucas, Kintto, “Evo Morales propone refundar América Latina”, Red de Prensa No Alineados, Ecuador, 24 de junio de 2006, <http://www.voltairenet.org/article141086.html>.

<sup>7</sup> BBC Mundo.com, “Evo Morales lanzo su campaña”, 13 de octubre de 2005, [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin\\_america/newsid\\_4337000/4337504.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_4337000/4337504.stm).

<sup>8</sup> Dicha información esta disponible en la página de web del Instituto, <http://www.ine.gov.bo/cgi-bin/piwdie1xx.exe/TIPO>.

encuestas, el 62 por ciento de la población se considera indígena (auto-adscripción),<sup>9</sup> y al tomar la presidencia Morales, la Constitución de Bolivia garantizaba varios derechos a los pueblos originarios del país. Sin embargo, el Presidente Morales enfrentaba varios desafíos para hacer cumplir su compromiso de campaña de convocar una “Asamblea Constituyente”, en la cual el primer mandatario tenía un compromiso ético-moral de garantizar nuevos derechos para los pueblos indígenas, especialmente en relación a la recuperación de sus tierras y territorios.

El presente trabajo analiza el reto que enfrentaba y sigue enfrentando el Presidente Morales ante la propuesta presentada a la Asamblea Constituyente por su partido Movimiento Al Socialismo (MAS) titulada “Refundar a Bolivia para vivir bien”. ¿De dónde surgió el planteamiento de la necesidad de una nueva Asamblea Constituyente? Como ya hemos señalado, a través de la historia, los pueblos indígenas han sido marginados, han sufrido violencia, y han sido desprovistos de sus tierras, territorios, y recursos naturales, con el resultado de que la gran mayoría estén viviendo en la pobreza,<sup>10</sup> aún cuando internacionalmente se han firmado tratados importantes como el Convenio 169, Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo. Por lo tanto, la pregunta central es si con la llegada a la Presidencia de Evo Morales, ¿serán contestadas finalmente las reivindicaciones indígenas con respecto a su derecho a la tierra, territorio y recursos naturales?

## II. ¿Para qué una Asamblea Constituyente?

La importancia de la Asamblea Constituyente para Evo Morales estribaba en la necesidad de elevar a rango constitucional los derechos de los pueblos indígenas para que éstos fueran reconocidos y convivieran ante el derecho moderno del estado<sup>11</sup>, ya que de lo contrario la historia de marginación de los pueblos indígenas Bolivianos se repetiría.

---

<sup>9</sup> Ver dicha estadística citada, por ejemplo, en Valenzuela Fernández, Rodrigo, “Inequidad, Ciudadanía, y Pueblos Indígenas en Bolivia”, *Políticas Sociales*, Santiago de Chile, núm 83, marzo 2004, p. 5, <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/2/27522/P27522.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/imprimir.xsl>

<sup>10</sup> Según el Índice de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Bolivia es el país número 117 del mundo en desarrollo humano, un lugar más alto que Guatemala, el país número 118 también con una alta población indígena. Cuba, en el lugar 51, le gana por mucho a su país hermano latinoamericano. PNUD, *Informe Sobre Desarrollo Humano 2007/2008*, Nueva York, 2007, pp. 232-233, [http://hdr.undp.org/en/media/hdr\\_20072008\\_sp\\_indictables.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/hdr_20072008_sp_indictables.pdf).

<sup>11</sup> Nina, Daniel, Ponencia titulada "En torno a un nuevo indigenismo: Reflexiones sobre la justicia en una era post-colonial", presentada ante el Segundo Congreso Socio jurídico del Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati, dedicado al tema general "Las formas de del Derecho en Latinoamérica: Democracia, desarrollo y liberación", Oñati, País Vasco, España, 18-20 de julio de 2007. El Dr. Daniel Nina, Profesor de la Facultad de Derecho Eugenio María de Hostos, Mayagüez, Puerto Rico, es experto en procesos de paz, y en tal capacidad ha trabajado para apoyar los procesos internacionales de Paz en Sudáfrica e Irlanda del Norte, entre otros.

El reclamo de los pueblos y comunidades indígenas para el reconocimiento constitucional de sus derechos colectivos en Bolivia es semejante a las demandas que se han lanzado en otras partes del continente, incluyendo México, donde las reivindicaciones en el ámbito de los derechos y cultura indígenas eran consagradas en los Acuerdos de San Andrés, firmados por el gobierno federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en 1996 como parte de los diálogos para la paz y reconciliación. Sin embargo, las reformas constitucionales de 2001 no llenaron las expectativas, pues no cumplieron con lo acordado en San Andrés, y no cumplen con las obligaciones internacionales vigentes en el país, principalmente el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de la ONU.<sup>12</sup>

Bolivia aprobó y ratificó el Convenio 169 por la Ley Número 1257 del 11 de julio de 1991 a sólo dos años de haber sido aprobado por la Conferencia de la Organización Internacional del Trabajo. Sin embargo, en la práctica dicho instrumento jurídico no sirvió para hacer valer plenamente los derechos de los pueblos indígenas bolivianos. Es decir, la situación jurídica se asemejaba a la que se vive en México hoy en día.

De esta situación es que surgió la necesidad de que sean elevados a rango constitucional los derechos de los pueblos indígenas. Podemos confirmar que aunque el Convenio 169 fue ratificado por Congreso Nacional Boliviano, era necesario reconocer la supremacía de tal tratado sobre las disposiciones constitucionales. Dicho reconocimiento fue un logro de la nueva Constitución del Estado de Bolivia, que fue aprobado en diciembre de 2007 y que será analizada en detalle posteriormente.

El 13 de septiembre de 2007, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. La Declaración representa un avance muy importante a nivel internacional en cuanto al reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. Específicamente, varios artículos de la Declaración, que serán discutidos posteriormente, atienden el tema del derecho de los pueblos indígenas a las tierras, territorios y recursos naturales.

Regresando nuevamente al tema de reformas constitucionales y el replanteamiento de la Constitución, cabe señalar que desde 1826, Bolivia ha tenido más de una docena de asambleas constituyentes. En todas ellas, los(as) indígenas, los(as) campesinos(as) y en general, los sectores mayoritarios, fueron marginados, pero la propuesta del MAS (“Refundar Bolivia para vivir bien”) para una nueva Constituyente propuso enfrentar la discriminación al que estuvieron sometidos por décadas los pueblos indígenas en Bolivia.

---

<sup>12</sup> Entrevista con la Profa. Parastoo Anita Mesri Hashemi-Dilmaghani, 18 de abril de 2008. La Maestra Mesri Hashemi-Dilmaghani es Profesora Visitante en la Facultad de Derecho Eugenio María de Hostos, Mayagüez, Puerto Rico, y está actualmente cursando su Doctorado en Derecho en la Universidad Nacional Autónoma de México, centrándose en los derechos de los pueblos indígenas.

La anterior Constitución de Bolivia, promulgada en el año 1967 y modificada varias veces después,<sup>13</sup> solamente tenía dos artículos relacionados con los derechos de los pueblos indígenas. El Artículo 1 reconocía la composición multiétnica y pluricultural de la población del país,<sup>14</sup> y el Artículo 171 dictaba lo siguiente:

I. Se reconocen, respetan y protegen en el marco de la ley, los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas que habitan en el territorio nacional, especialmente los relativos a sus tierras comunitarias de origen garantizando del uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, a su identidad, valores, lenguas y costumbres e instituciones.

II. El Estado reconoce la personalidad jurídica de las comunidades indígenas y campesinas y de las asociaciones y sindicatos campesinos.<sup>15</sup>

III. Las autoridades naturales de las comunidades indígenas y campesinas podrán ejercer funciones de administración y aplicación de normas propias como solución alternativa de conflictos, en conformidad a sus costumbres y procedimientos, siempre que no sean contrarias a esta Constitución y las leyes. La Ley compatibilizará estas funciones con las atribuciones de los poderes del Estado.

La Constitución no ofrecía garantías constitucionales en lo referente a los derechos territoriales de los pueblos indígenas, pues sólo mencionaba Tierras Comunitarias de Origen y no garantizaba el reparto o redistribución de tierras y territorios.

Si comparamos la anterior Constitución de Bolivia con la de México, Venezuela, Ecuador y Perú, entre otras, puede confirmarse que los pueblos indígenas en Bolivia han estado desprovistos de garantías constitucionales para la adquisición de sus tierras. Claro, se puede argumentar que en los países antes mencionados la situación de los

---

<sup>13</sup>La anterior Constitución esta disponible en la siguiente página de web: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Bolivia/consboliv2005.html>.

<sup>14</sup> Artículo 1º.- Clase de Estado y Forma de Gobierno: I. Bolivia, libre, independiente, soberana, multiétnica y pluricultural, constituida en República Unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática representativa y participativa, fundada en la unión y la solidaridad de todos los bolivianos.

<sup>15</sup> Cabe destacar la importancia del hecho de que el artículo 171 de la anterior Constitución reconocía la personalidad jurídica de los pueblos indígenas. A pesar de que dicho reconocimiento ha sido una demanda principal de los pueblos indígenas en México por varios años, aún no ha sido adoptado en la Constitución Federal. Así también, en Bolivia existe desde hace años una ley federal reglamentaria en la materia--la Ley Número 1551 del 20 de abril de 1994 de la Participación Popular hace referencia al artículo 171 y dicta lo siguiente en su artículo 4, párrafo II: "La personalidad jurídica reconocida por la presente Ley, otorga capacidad legal a sus titulares para ser sujetos de los derechos y obligaciones emergentes de todos los actos civiles definidos por el ordenamiento jurídico nacional." La Ley contempla el registro de la personalidad jurídica (artículo 5), la unidad de representación (artículo 6), y todos los demás lineamientos relacionados con tal reconocimiento. González Guerra, Gisela (comp.), *Derechos de los Pueblos Indígenas: Legislación en América Latina*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1999, pp. 44-48.

pueblos indígenas no varía mucho de la realidad boliviana, aunque garanticen constitucionalmente los derechos fundamentales de los pueblos indígenas. La realidad de los pueblos indígenas bolivianos es la realidad de los pueblos indígenas internacionalmente. Sin embargo, anticipo que se pueden lograr cambios fundamentales a través de reformas legales bien formuladas y apoyadas por el estado.

En el año 2000, con el inicio de las grandes movilizaciones de la Guerra del Agua y los bloqueos campesinos en el altiplano, el movimiento indígena de Tierras Altas retomó la demanda de la Asamblea Constituyente, como mecanismo de reforma del Estado para el reconocimiento de la autodeterminación de los pueblos indígenas y sus territorios. Después, entre los años 2003 y 2005, la situación política reveló la profunda crisis del Estado neoliberal, con grandes movilizaciones sociales a nivel nacional que terminaron paralizando el proceso de expropiación de los recursos naturales y obligaron a dos Presidentes a renunciar, provocando una fuerte crítica a la estructura económica y política del país. En esta coyuntura, el MAS y los sectores campesinos e indígenas lograron posicionar nuevamente la necesidad de una Asamblea Constituyente que respondiera a los cambios profundos que exigían los sectores populares. Es decir, las demandas históricas de los sectores populares (tanto del campo como de las ciudades) vieron en la Asamblea Constituyente, un instrumento que sintetizaba la transformación de la sociedad nacional.<sup>16</sup> Por lo tanto, la propuesta del Presidente Morales era un reflejo de las demandas de los sectores populares, indígenas y campesinos del país.

### **Evo Morales, las Propuestas de la Asamblea Constituyente, y la Refundación de Bolivia**

Indiscutiblemente la llegada de Evo Morales a la Presidencia de Bolivia y el proyecto del Movimiento Al Socialismo (MAS) representaban una oportunidad para rectificar la discriminación y marginación a la cual la mayoría de la población indígena del país ha sido sometida a lo largo de la historia moderna. Las constituciones anteriores estuvieron inspiradas en un sistema social, político y económico que permitía que la minoría blanca continuara reinando aún después de la independencia. Para la población indígena, la presidencia de Evo Morales representaba una gran oportunidad para que sus reclamos sean escuchados.<sup>17</sup> Tal como lo declaró Morales, el pueblo debía convertirse en constituyente para encontrar la verdadera independencia y la liberación. “Queremos refundar nuestra Bolivia”, insistió durante la campaña. Según Morales, los(as) indígenas participaron en la lucha para la independencia contra España, que se logró en 1825, pero

---

<sup>16</sup> Centro de Documentación e Información Bolivia – CEDIB, “¿Qué es lo que puede ofrecer al país una Constituyente que en sus condiciones actuales ha perdido su esencia transformadora inicial, definida por la agenda de los movimientos sociales?”, Bolivia, 30 de septiembre de 2007, [http://constituyentesoberana.org/3/noticias/ac/sep2007/300907\\_1.html](http://constituyentesoberana.org/3/noticias/ac/sep2007/300907_1.html).

<sup>17</sup> Nina Estrella, Francis D., “Bolivia ensaya la Modernidad”, El Nuevo Día- La Revista, Puerto Rico, 15 de abril de 2007, pp. 14-15.

no fundaron Bolivia, y ahora desean refundarla para acabar con la discriminación, y el desprecio a que han sido sometidos.<sup>18</sup>

El año pasado el Centro de Documentación e Información Bolivia (CEDIB), entre muchas otras fuentes de información, planteaba la posibilidad de que Evo Morales cediera su proyecto ante fuertes presiones sociales.<sup>19</sup> Sin embargo, aunque hubo mucho miedo entre varios analistas y comentaristas de que el proyecto de reforma constitucional se detendría, en diciembre se aprobó la nueva Constitución Política del Estado de Bolivia.<sup>20</sup> Las disposiciones más importantes relacionadas con los derechos de los pueblos indígenas serán analizadas posteriormente.

### **Propuesta presentada por el Evo Morales como Presidente del Partido Movimiento Al Socialismo**

Tal como mencionamos anteriormente, la Asamblea Constituyente y la refundación de Bolivia eran compromisos asumidos durante la campaña electoral por el aymara Evo Morales. Es importante precisar cuáles eran las pretensiones de Morales a grandes rasgos.

El 2 de julio de 2007 se llevaron a cabo elecciones para constituir la Asamblea Constituyente, durante las cuales, Evo Morales hizo la siguiente síntesis de la Propuesta del MAS<sup>21</sup>:

- La inclusión de derechos exclusivos para los indígenas, aparte de nacionalizar la tierra y todos los recursos naturales.
- Una "economía social comunitaria con iniciativa privada", que acepta el derecho de propiedad con condiciones.
- La "voluntad indeclinable" de obtener una salida al Pacífico, que Bolivia perdió en una guerra con Chile a fines del siglo XIX.
- Se anteponen los derechos colectivos de los pueblos indígenas a los individuales.

---

<sup>18</sup> INFOBAE.COM, "Evo Morales quiere "refundar" Bolivia "para los indígenas"", <http://www.infobae.com/notas/nota.php?IdxSeccion=1&Idx=263014>.

<sup>19</sup> Centro de Documentación e Información Bolivia – CEDIB, "Por un balance de la Asamblea Constituyente", Bolivia, 30 de septiembre de 2007, [http://constituyentesoberana.org/3/noticias/ac/sep2007/300907\\_1.html](http://constituyentesoberana.org/3/noticias/ac/sep2007/300907_1.html).

<sup>20</sup> Una de las razones por las cuales existían tantas dudas e incertidumbre era el hecho de que la redacción de la Carta Magna debió haber culminado para el 6 de agosto de 2007, pero para esa fecha prácticamente estaba en sus inicios y como consecuencia Evo Morales presentó un proyecto de ley para extender la fecha para el 4 de diciembre de 2007.

<sup>21</sup> INFOBAE.COM, "Evo Morales quiere "refundar" Bolivia "para los indígenas"", <http://www.infobae.com/notas/nota.php?IdxSeccion=1&Idx=263014>

Movimiento Al Socialismo (MAS), "Propuesta para la Asamblea Constituyente – Refundar Bolivia para vivir bien", <http://www.repac.org.bo/sistema/propuestas/MAS.pdf>. Es solo un extracto del Proyecto constituyente del MAS, pues la discusión del mismo debe ser el tema de un trabajo particular.

- Además del castellano, serían idiomas oficiales el aymara y el quechua (pueblos mayoritarios), y la bandera indígena multicolor, la "whipala", tendría el mismo reconocimiento que la actual roja, amarilla y verde.
- El reconocimiento de que los indígenas tienen derecho "al reconocimiento de sus sistemas políticos y de conformación de autoridades", y a gestionar sus recursos colectivos "de acuerdo a sus propias tradiciones y costumbres".
- El reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas a practicar su medicina ancestral, y a "ejercer derechos políticos y ciudadanía diferenciada, de acuerdo a sus usos y costumbres".
- De aprobarse la propuesta del MAS, Bolivia sería una democracia "plural, participativa, comunitaria y representativa, basada en la diversidad de los pueblos, para la eliminación de toda forma de colonialismo, segregación o discriminación".
- "Se fomentarían los mecanismos de la democracia consensual practicada en las comunidades", pues Morales ha criticado el sistema político occidental de mayorías y minorías porque argumenta que lleva a la confrontación.
- Los poderes ejecutivo, legislativo y judicial se conformarán "mediante el sufragio universal y mediante sistemas comunitarios tradicionales de toma de decisiones y formas de elección".<sup>22</sup>
- Aunque los jueces y magistrados "serían elegidos por voto universal y directo", "las estructuras jurídicas nacionales incorporarían las formas de justicia de los pueblos indígenas".
- "Las decisiones impuestas por la autoridad originaria en el ámbito de su competencia sería efectiva y válida ante la justicia ordinaria, policía y cualquier otra instancia estatal", aunque la justicia indígena tendría que "respetar los derechos humanos".
- "El régimen agrario y la tenencia de la tierra serían regulados por el Estado en base a la no superposición del interés individual al colectivo".
- "Los recursos naturales serían considerados propiedad social" y se delegaría la gestión de su explotación sostenible al Estado.
- La hoja de coca "forma parte de las tradiciones culturales y será protegida por el Estado".<sup>23</sup> Sin embargo se condenaría el narcotráfico "en todas sus formas y manifestaciones".

Según varios comentaristas, a pesar de la exitosa reforma constitucional, el proceso que se vivió en Bolivia el año pasado dejó muchos asuntos pendientes. Es decir, el reto que enfrenta Evo Morales es mayor aún debido a que los pueblos indígenas reclaman desde hace varios años una nueva Carta Magna que le garantice la recuperación de su territorio, entre otras demandas. Por lo tanto, es sumamente importante que el Presidente apoye con toda su voluntad los esfuerzos y políticas públicas necesarias para hacer cumplir con las disposiciones de la Nueva Constitución, haciendo efectivo los derechos de los pueblos indígenas ahora reconocidos en la Ley Suprema del país,

---

<sup>22</sup> El proyecto no detallaba en qué circunstancias se aplicarían los sistemas políticos de los pueblos indígenas y en cuáles los occidentales que actualmente rigen Bolivia, ni contempla cómo coordinarlos o compatibilizarlos.

<sup>23</sup> Morales, que sigue siendo presidente de los sindicatos cocaleros de la región central del Chapare.

consagrados desde hace varios años en el Convenio 169 de la OIT, y nuevamente expresados y evolucionados en la Declaración de la ONU.<sup>24</sup>

Específicamente, sobre el derecho de los pueblos indígenas a sus tierras y territorios, y recursos naturales, aunque no cabrá la discusión de tal tema en este artículo, es importante notar que los sistemas de tenencia de tierras anteriormente reconocidas en Bolivia no correspondían ni permitían la plena autonomía de los pueblos indígenas. Adicionalmente, el proceso de saneamiento (proceso de medición de la tierra para ver si cumple su función social, o económica social y luego su titulación) en 10 años solo avanzó un 17% y se necesita más de 90 millones de dólares para concluirlo.<sup>25</sup>

El 2 de noviembre de 2007 en una visita realizada por Evo Morales a Roma, se le realizó una entrevista y expresó lo siguiente sobre el trabajo de la Asamblea Constituyente y su promesa de refundar Bolivia:<sup>26</sup>:

**Presidente, 21 meses después de su elección, ¿cómo avanza la refundación que usted prometió para Bolivia?** Procede con altibajos, con oposición de los sectores conservadores, que no quieren perder sus privilegios. No aceptan que la nacionalización de los hidrocarburos se haya blindado y esté garantizada por muchos mecanismos legales y constitucionales; no aceptan que el poder haya pasado al pueblo y no sea ya privilegio de pocas familias, de una oligarquía. Hablo del poder económico y del político. Entre ellos hay gente racista, fascista. Pero estoy seguro que llegaremos al final. Será una batalla dura pero será una revolución democrática, pacífica y justa.

**La Asamblea Constituyente que usted ha convocado aún no ha aprobado un solo artículo de la nueva constitución, y los conflictos por parte de los sectores autonomistas y de la derecha tradicional ya rozan la violencia. ¿Hay una relación entre ambos sectores? ¿Se corre el riesgo de balcanizar Bolivia?** Excluyo totalmente la balcanización. Pero la extrema derecha no está dispuesta, efectivamente, a aceptar al indio, y está por ello literalmente disgustada. Y reacciona. Lo digo con mucha responsabilidad, pero tengo informaciones de que ya no están en el plano de la oposición política, están hablando de golpe, de golpe militar. Si se diese un golpe en alguno de los departamentos del país, dicen, los militares serían enfrentados y derrotados. Hablan incluso de atentados contra la vida de las personas.

---

<sup>24</sup> Como parte de este trabajo investigativo tuve la oportunidad de entrevistar a dos expertos sobre la Asamblea Constituyente y cuestiones indígenas, el Licenciado Albert Noguera y la Licenciada Vanessa Castedo. Les agradezco por haber aceptado intercambiar conmigo para los propósitos de esta investigación. Las preguntas hechas a ambos fueron las siguientes: 1. “De ser posible me interesa sus comentarios sobre la viabilidad de que los dos compromisos de campaña del señor Presidente (la Asamblea Constituyente y la refundación de Bolivia) con su pueblo indígena se hagan realidad, ya que no obtuvo los dos tercios necesarios para el control de la toma de decisiones en la Asamblea Constituyente. 2. ¿Se logrará redactar la Carta Magna para la fecha convenida?”

<sup>25</sup> Entrevista con Vanessa Castedo, 22 de noviembre de 2007.

<sup>26</sup> Zanini, Roberto, “Hay peligro de golpe en Bolivia”, 2 de noviembre de 2007, [www.ilmanifesto.it](http://www.ilmanifesto.it), traducción al español por S. Seguí, <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=58456>.

En suma, la propuesta del MAS representaba una serie de reformas democráticas que buscaban asegurar el reconocimiento pleno de los derechos de los pueblos indígenas en la Constitución. La importancia de tales reformas resta en el hecho de que a pesar de la vigencia en el país desde varios años del Convenio 169 de la OIT y la nueva Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada en septiembre de 2007, las anteriores constituciones del país hacían caso omiso de dichos reclamos.

### **Otras Propuestas presentadas de importancia para el pueblo indígena Boliviano**

Antes de que se realizara la Asamblea Constituyente, el tema del derecho de los pueblos indígenas a la tierra, las autonomías indígenas, y el estado plurinacional eran los temas más analizados, investigados y discutidos en Bolivia por organizaciones tanto indígenas, como de investigación.<sup>27</sup> Algunas organizaciones indígenas como la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), entre otras, llevaban 25 años luchando por los territorios indígenas y veían en la Asamblea Constituyente la victoria que tanto se había buscado.

Entre varias propuestas relacionadas al tema del derecho a la tierra era la de la Fundación TIERRA (Taller de Iniciativas en Estudios Rurales y Reforma Agraria).<sup>28</sup> En su propuesta para la nueva Constitución titulada “Tierra y Territorios”, la Fundación Tierra sostenía que la nación boliviana tiene el dominio originario de la tierra y ésta le delega al Estado su control y distribución, por lo cual la responsabilidad de promover el acceso equitativo a la tierra le corresponde al Estado. Adicionalmente, se denunciaba el latifundio y exigía una garantía para el acceso justo y equitativo a la tierra para los pueblos indígenas, originarios y campesinos del país.

En cuanto al tema del pluralismo, diversos actores de la sociedad civil boliviano convergían en la necesidad de que Bolivia se defina como un estado plurinacional. En un estado plurinacional tiene que reconocerse que existen diversas nacionalidades que tienen una identidad propia consolidada para considerarse naciones, pero que no son Estados separados. Según un informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 2004, el 31 por ciento de los bolivianos se identifican como quechuas, el 25

---

<sup>27</sup> Dichas instituciones de investigación incluyen el Centro de Comunicación y Desarrollo Andino (CENDA) y el Centro Especializado Jurídico de Estudios Internacionales (CEJIS).

<sup>28</sup> Fundación TIERRA, “La Propuesta a la Constitución de la Fundación TIERRA” Bolivia, [http://ftierra.org/sitio/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=15&Itemid=105](http://ftierra.org/sitio/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=15&Itemid=105). La Fundación TIERRA es una asociación civil conformada por cuatro organizaciones no gubernamentales que trabajan desde hace muchos años (15 años) en el campo de la promoción de los derechos campesinos e indígenas: Acción Cultural Loyola (ACLO), con oficinas regionales en chuquisaca, Tarija y Potosí, • Centro de Promoción de la Mujer Gregoria Apaza, • Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA), con oficinas regionales en La Paz, Santa Cruz, Cordillera, Cochabamba, Beni y norte del país. • Fundación TIERRA, con oficinas en La Paz, Chuquisaca y Santa Cruz.

por ciento como aymaras, un 6 por ciento como pertenecientes a otros pueblos indios, mientras que el 38 por ciento no reconocen vínculo con ningún grupo oriundo.<sup>29</sup>

En suma, los Constituyentes tenían en sus manos la oportunidad de hacer justicia reconociendo los derechos colectivos de los pueblos indígenas, garantizando los derechos fundamentales a las nuevas generaciones como la educación y salud, erradicando el latifundismo y devolviéndole la tierra a las poblaciones originarias. Todo lo anterior cumpliría con los lineamientos básicos contenidos no sólo en el Convenio 169 de la OIT sino la Declaración de la ONU.

El Dr. Daniel Nina, en su artículo “Bolivia ensaya la Modernidad”, argumenta que lo que se vivió en Bolivia en 2007 es importante para el resto de Sudamérica y que la llamada “cuestión indígena” halla una oportunidad para resolverse en todo el continente. Además, señala que la fuerza de Bolivia se siente en Ecuador, Nicaragua, y en Guatemala, con la histórica candidatura a la presidencia de Rigoberta Menchú, Premio Nobel de la Paz.<sup>30</sup> Yo sostengo que Evo Morales no sólo representa la esperanza de los pueblos indígenas bolivianos sino de todos los pueblos indígenas de la región y del mundo.

### III. La Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

Durante las dos décadas pasadas la situación de los pueblos indígenas en se ha convertido en una cuestión clave en la escena internacional. Este progreso está reflejado en el establecimiento del Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas en 1982; la proclamación de la Década Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo 1995-2004, por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas; y por el establecimiento del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas en el año 2000. Así también, en 2001, la Comisión de Derechos Humanos de la ONU designó al mexicano, Doctor Rodolfo Stavenhagen, como Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas.<sup>31</sup> Del 25 de noviembre a 7 de diciembre de 2007, el Doctor Rodolfo Stavenhagen realizó una visita oficial a Bolivia invitado por

---

<sup>29</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), “Informe de Desarrollo Humanos en Bolivia”, 2004, <http://idh.pnud.bo/webportal/Publicaciones/InformeNacional/tabid/110/Default.aspx>.

Albó, Xavier, “Bolivia el Multiétnica y pluricultural”, Bolivia, [http://www.somossur.net/informe\\_presidencial\\_agosto\\_2006/analisis\\_2.html](http://www.somossur.net/informe_presidencial_agosto_2006/analisis_2.html).

Es interesante notar que el 89 por ciento de los que se dicen quechuas y el 64 por ciento de los que se creen aymaras se identifican simultáneamente como “mestizos”.

<sup>30</sup> Nina Estrella, Francis D., *Bolivia ensaya la Modernidad*, El Nuevo Día- La Revista, 15 de abril de 2007, p. 14-15.

<sup>31</sup> Stavenhagen, Rodolfo, “Informe del Relator de la ONU sobre Bolivia”, <http://www.ohchr.org/spanish/issues/indigenous/rapporteur/>. Su término era de tres años, el cual fue extendido posteriormente. Aunque el Doctor Relator Stavenhagen no visitó Bolivia para el primer informe que elaboró como Relator Especial, ni para el segundo (2006), el problema de los pueblos indígenas es generalizado, y al leer los informes mencionados, vemos que en todos los países estudiados, los pueblos indígenas han sido y son marginados, discriminados, desprovistos de sus tierras y rezagados por los gobiernos.

el Gobierno.<sup>32</sup> A la fecha de este trabajo no ha sometido el informe final sino la nota preliminar sobre la misión a Bolivia. Estas medidas a nivel internacional (lideradas por la ONU) y la lucha incansable de los pueblos indígenas, culminaron en la aprobación de la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas por parte de la Asamblea General en septiembre de 2007.

La aprobación de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas por la Asamblea General de la ONU después de 25 años de negociaciones sobre el contenido del documento y de debates sobre el reconocimiento del derecho a la autodeterminación a los más de 370 millones de indígenas que hay en el mundo permite anticiparnos y confirmarnos que las propuestas de cambios son viables. El texto de la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas fue aprobado por 143 países, mientras que cuatro (Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda) votaron en contra y 11 se abstuvieron. La Declaración contiene 46 artículos y reconoce el derecho de autodeterminación de los pueblos dentro de la unidad nacional, además de su derecho a instituciones propias para la administración interna de sus territorios.

En cuanto al derecho de los pueblos indígenas a sus tierras, territorios, y recursos naturales, los Artículos 26-28 establecen lo siguiente:

#### Artículo 26:

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado, utilizado o adquirido.
2. Tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otra forma tradicional de ocupación o utilización, así como aquéllos que hayan adquirido de otra forma.
3. Los Estados asegurarán el reconocimiento y protección jurídicos de esas tierras, territorios y recursos.

Artículo 27: Los Estados establecerán y aplicarán, conjuntamente con los pueblos indígenas interesados, un proceso equitativo, independiente, imparcial, abierto y transparente, en el que se reconozcan debidamente las leyes, tradiciones, costumbres y sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas, para reconocer y adjudicar los derechos de los pueblos indígenas en relación con sus tierras, territorios y recursos, comprendidos aquellos que tradicionalmente han poseído u ocupado o utilizado de otra forma. Los pueblos indígenas tendrán derecho a participar en este proceso.

#### Artículo 28:

---

<sup>32</sup> Stavenhagen, Rodolfo, “Informe del Relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas”, 11 de diciembre de 2007, <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/151/50/PDF/G0715150.pdf?OpenElement>.

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a la reparación, por medios que pueden incluir la restitución o, cuando ello no sea posible, una indemnización justa, imparcial y equitativa, por las tierras, los territorios y los recursos que tradicionalmente hayan poseído u ocupado o utilizado de otra forma y que hayan sido confiscados, tomados, ocupados, utilizados o dañados sin su consentimiento libre, previo e informado.
2. Salvo que los pueblos interesados hayan convenido libremente en otra cosa, la indemnización consistirá en tierras, territorios y recursos de igual calidad, extensión y condición jurídica o en una indemnización monetaria u otra reparación adecuada.

Para celebrar la aprobación de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, y, sobre todo, para elaborar propuestas concretas de protección de la naturaleza y del medio ambiente, representantes indígenas de todo el planeta se reunieron en el Encuentro Mundial de los Pueblos Indígenas, entre los días 10 y 12 de octubre de 2007, en las ciudades de La Paz, Tiwanaku y Chimoré, en Bolivia. La Cumbre fue convocada, el día 15 de septiembre, por el Presidente Morales, poco después de la aprobación del documento. Sobre la Declaración de la ONU, los indígenas reunidos(as) en Bolivia exhortaron a los países miembros de la entidad e incentivaron a los pueblos originarios a que “den cumplimiento y práctica a este importante instrumento de significación histórica”, y censuraron a los gobiernos que votaron en contra.

Rigoberta Menchú, quién se encontraba ante los presentes, se manifestó en torno a los votos en contra, señalando que hubiera sido incomprensible que hayan votado a favor, pues son quienes tuvieron “trabado la aprobación durante 25 años”. Votan en contra porque no aceptan el derecho que tienen los pueblos indígenas de ser pueblos. El derecho que tienen de ejercer el control sobre y disfrutar los recursos naturales, minerales. No aceptan que la tierra para nosotros no es sólo una fuente económica, sino también de energías, de espiritualidad. No aceptan que nuestros hijos deben decidir por sí mismos. Quieren gobernarnos para siempre, y eso no puede acontecer. Para mí, es mejor que no hayan votado a favor”.<sup>33</sup>

Para culminar la gran festividad, diversos pueblos y naciones indígenas de varias partes del mundo exigieron a los Estados cumplir los siguientes mandatos:

1. Construir un mundo basado en la Cultura de la Vida, en la identidad, filosofía, cosmovisión y espiritualidad milenaria de los pueblos indígenas originarios, aplicando los conocimientos y saberes ancestrales, consolidando procesos de intercambio y hermandad entre las naciones y respetando la autodeterminación.

---

<sup>33</sup> Ojeda, Igor, “Se clausura Encuentro Mundial Indígena” Bolivia, 12 de octubre de 2007. <http://www.panamaprofundo.org/boletin/pueblosindigenas/se-clausura-encuentro-mundial-indigena.htm>. <http://alainet.org/active/20165&lang=es>.

2. Asumir decisiones nacionales e internacionales para salvar a la Madre Naturaleza de los desastres que está provocando el capitalismo en su decadencia, que se manifiesta en el calentamiento global y la crisis ecológica; reafirmando que la cultura indígena originaria es la única alternativa para salvar nuestro planeta tierra.
3. Sustituir los actuales modelos de desarrollo basados en el capitalismo, en la mercancía, en la explotación irracional de la humanidad y los recursos naturales, en el derroche de energía y en el consumismo, por modelos que coloquen a la vida, a la complementariedad, a la reciprocidad, al respeto de la diversidad cultural y el uso sustentable de los recursos naturales como las principales prioridades.
4. Aplicar políticas nacionales sobre Soberanía Alimentaria como base principal de la Soberanía Nacional, en la cual la comunidad garantiza tanto el respeto a su propia cultura como espacios y modos propios de producción, distribución y consumo en equilibrio con la naturaleza de alimentos sanos y limpios de contaminación para toda la población, eliminando el hambre, porque la alimentación es un derecho para la vida.

#### IV. La Nueva Constitución Política del Estado de Bolivia

En diciembre de 2007, a unos meses de la aprobación de la Declaración de la ONU, se aprobó la Nueva Constitución Política del Estado de Bolivia.<sup>34</sup> La nueva Constitución promete reivindicar a los pueblos indígenas bolivianos por las décadas de opresión en que han estado viviendo. El Artículo 1, tal como se había planteado durante los debates que tuvieron lugar durante y en torno a la Asamblea Constituyente, dicta lo siguiente:

Artículo 1: Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país.

En cuanto a la autonomía y libre determinación de los pueblos indígenas, la nueva Constitución establece lo siguiente:

Artículo 2: Dada la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su

---

<sup>34</sup> La nueva Constitución incorpora numerosos artículos referentes a los derechos de tierras y territorios, reconocimiento de las lenguas indígenas, creación del Tribunal Constitucional, protección contra latifundio, protección contra la discriminación de la mujer indígena, entre otros. Esta reforma constitucional debe ser estudiada en un trabajo particular.

derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales, conforme a esta Constitución y la ley.

En cuanto a las lenguas indígenas, el artículo 5: declara que son idiomas oficiales del Estado el castellano y todos los idiomas de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, que son el aymara, araona, baure, bésiro, canichana, cavineño, cayubaba, chácobo, chimán, ese ejja, guaraní, guarasu'we, guarayu, itonama, leco, machajuyaikallawaya, machineri, maropa, mojeño-trinitario, mojeño-ignaciano, moré, mosetén, movima, pacawara, puquina, quechua, sirionó, tacana, tapiete, toromona, uru-chipaya, weenhayek, yaminawa, yuki, yuracaré y zamuco. También dicta que el gobierno plurinacional y los gobiernos departamentales deben utilizar al menos dos idiomas oficiales. Uno de ellos debe ser el castellano, y el otro se decidirá tomando en cuenta el uso, la conveniencia, las circunstancias, las necesidades y preferencias de la población en su totalidad o del territorio en cuestión.

En cuanto a la bandera de la nación de Bolivia, el Artículo 6, párrafo II establece que: “Los símbolos del Estado son la bandera tricolor rojo, amarillo y verde; el himno boliviano; el escudo de armas; la whiphala; la escarapela; la flor de la kantuta y la flor del patujú”.

Es sumamente importante destacar el Artículo 257, que declara:

I. Los tratados e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos que hayan sido firmados, ratificados o a los que se hubiera adherido el Estado, que declaren derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, se aplicarán de manera preferente sobre ésta.

II Los derechos reconocidos en la Constitución serán interpretados de acuerdo a los tratados internacionales de derechos humanos cuando éstos prevean normas más favorables.

Por lo cual es obligación del Estado velar por el cumplimiento de las garantías y protecciones que extienden los tratados e instrumentos internacionales en materia de derechos indígenas. Es importante recordar que en México la disposición del artículo 133 constitucional que establece que los tratados internacionales son parte de la Ley Suprema del país ha sido interpretado de forma limitada por la Suprema Corte, quien interpretó que tal disposición constitucional no implica la supremacía de los tratados internacionales, sino de la Constitución Federal, que va encima de dichos instrumentos internacionales.

En cuanto al tema central de este ensayo, el derecho de los pueblos indígenas a sus tierras, territorios, y recursos naturales, la Constitución establece lo siguiente:

Artículo 271:

Los principios del ordenamiento territorial y del sistema de descentralización y autonomías son la unidad, solidaridad, bien común, autogobierno, igualdad, reciprocidad, subsidiariedad, gradualidad, participación y control social, provisión de recursos económicos, y preexistencia de las naciones y pueblos indígena originario campesinos.

Artículo 353: El pueblo boliviano tendrá acceso equitativo a los beneficios provenientes del aprovechamiento de todos los recursos naturales. Se asignará una participación prioritaria a los territorios donde se encuentren estos recursos, a las naciones y pueblos indígena originario campesinos.

Artículo 388: Las comunidades indígenas originario campesinas situadas dentro de áreas forestales serán titulares del derecho exclusivo de su aprovechamiento y de su gestión, de acuerdo con la ley.

Se desprende que el artículo 388 garantiza seguridad a las comunidades indígenas en el manejo de los recursos naturales en tanto se les otorgue la titularidad de las áreas forestales previniendo el desalojo o expropiación.

Adicionalmente, el Capítulo Noveno de la Constitución (en los Artículos 393 al 493) estipula lo referente a tierras y territorios. El artículo 393 dicta que: el Estado reconoce, protege y garantiza la propiedad individual y comunitaria o colectiva de la tierra, en tanto cumpla una función social o una función económica social, según corresponda.<sup>35</sup> La Constitución también incluye garantías expresas contra el latifundismo.<sup>36</sup>

En cuanto a la condición colectiva, la Constitución explica:

---

<sup>35</sup> El artículo 400 dicta lo siguiente: “I. El incumplimiento de la función económica social o la tenencia latifundista de la tierra, serán causales de reversión y la tierra pasará a dominio y propiedad del pueblo boliviano. II. La expropiación de la tierra procederá por causa de necesidad y utilidad pública, y previo pago de una indemnización justa.” A continuación, el texto del artículo 397, que explica en detalle la idea de la función social de la tierra: “I. El trabajo es la fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agraria. Los propietarios deberán cumplir con la función social o con la función económica social para salvaguardar su derecho, de acuerdo a la naturaleza de la propiedad. II. La función social se entenderá como el aprovechamiento sustentable de la tierra por parte de pueblos y comunidades indígena originario campesinos, así como el que se realiza en pequeñas propiedades, y constituye la fuente de subsistencia y de bienestar y desarrollo sociocultural de sus titulares. En el cumplimiento de la función social se reconocen las normas propias de las comunidades. III. La función económica social debe entenderse como el empleo sustentable de la tierra en el desarrollo de actividades productivas, conforme a su capacidad de uso mayor, en beneficio de la sociedad, del interés colectivo y de su propietario. La propiedad empresarial está sujeta a revisión de acuerdo con la ley, para verificar el cumplimiento de la función económica y social. Varias propuestas Constituyentes reclamaban que la distribución de tierra tenía que estar enmarcada en una función social.”

<sup>36</sup> Este artículo es uno de los de mayor relevancia, ya que muchas de las propuestas constituyentes se oponían tenazmente al latifundismo.

Artículo 394: III. El Estado reconoce, protege y garantiza la propiedad comunitaria o colectiva, que comprende el territorio indígena originario campesino, las comunidades interculturales originarias y de las comunidades campesinas. La propiedad colectiva se declara indivisible, imprescriptible, inembargable, inalienable e irreversible y no está sujeta al pago de impuestos a la propiedad agraria. Las comunidades podrán ser tituladas reconociendo la complementariedad entre derechos colectivos e individuales respetando la unidad territorial con identidad.

Es sumamente importante resaltar el hecho de que la Constitución garantiza el reparto agrario, o la dotación de tierras a comunidades que no las posean:

Artículo 395: I. Las tierras fiscales serán dotadas a indígena originario campesinos, comunidades interculturales originarias, afrobolivianos y comunidades campesinas que no las posean o las posean insuficientemente, de acuerdo con una política estatal que atienda a las realidades ecológicas y geográficas, así como a las necesidades poblacionales, sociales, culturales y económicas. La dotación se realizará de acuerdo con las políticas de desarrollo rural sustentable y la titularidad de las mujeres al acceso, distribución y redistribución de la tierra, sin discriminación por estado civil o unión conyugal. II. Se prohíben las dobles dotaciones y la compraventa, permuta y donación de tierras entregadas en dotación. III. Por ser contraria al interés colectivo, está prohibida la obtención de renta fundiaria generada por el uso especulativo de la tierra.

Además, la nueva Constitución garantiza las condiciones para el desarrollo sustentable de dichas tierras y de vida digna de sus habitantes, proveyendo protección contra la discriminación por razón de género garantizándole a la mujer el derecho de tenencia y herencia de la tierra:

Artículo 401: El Estado tiene la obligación de: 1. Fomentar planes de asentamientos humanos para alcanzar una racional distribución demográfica y un mejor aprovechamiento de la tierra y los recursos naturales, otorgando a los nuevos asentados facilidades de acceso a la educación, salud, seguridad alimentaria y producción, en el marco del Ordenamiento Territorial del Estado y la conservación del medio ambiente. 2. Promover políticas dirigidas a eliminar todas las formas de discriminación contra las mujeres en el acceso, tenencia y herencia de la tierra.

Las disposiciones del artículo 402 son de mucha relevancia en el contexto de territorios. Dicho artículo reconoce la integralidad del territorio indígena originario campesino, que incluye el derecho a la tierra, al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables en las condiciones determinadas por la ley; a la consulta previa e informada y a la participación en los beneficios por la explotación de los recursos naturales no renovables que se encuentran en sus territorios; la facultad de

aplicar sus normas propias, administrados por sus estructuras de representación y la definición de su desarrollo de acuerdo a sus criterios culturales y principios de convivencia armónica con la naturaleza. El Título III de la Constitución, Desarrollo Rural Integral Sustentable, dispone:

Artículo 404: El desarrollo rural integral sustentable es parte fundamental de las políticas económicas del Estado, que priorizará sus acciones para el fomento de todos los emprendimientos económicos comunitarios y del conjunto de los actores rurales, con énfasis en la seguridad y en la soberanía alimentaria, a través de:... 4. La significación y el respeto de las comunidades indígena originario campesinas en todas las dimensiones de su vida. 5. El fortalecimiento de la economía de los pequeños productores agropecuarios y de la economía familiar y comunitaria.

Este artículo es de suma trascendencia, pues en el inciso 4, ofrece una garantía de respeto para las comunidades indígenas estableciéndolo en un marco amplio “en todas las dimensiones de su vida”.

Como ya mencioné anteriormente, del 25 de noviembre al 7 de diciembre de 2007, el Doctor Rodolfo Stavenhagen realizó una visita oficial a Bolivia invitado por el Gobierno, con el propósito de conocer la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas originarios del país.<sup>37</sup> En su nota preliminar sobre dicha misión a Bolivia, el Doctor Stavenhagen reconoce el hecho de que Bolivia eligió en el 2005, por primera vez, a un presidente indígena. El Relator señaló que el Gobierno promovió la elevación a rango de ley interna la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y las numerosas disposiciones incorporadas en la nueva Constitución referente a derechos colectivos de los pueblos indígenas, incluyendo el concepto de autonomía indígena. Los asuntos que más llamó la atención del relator Especial fueron: la grave persistencia de los fenómenos de racismo y discriminación contra las personas indígenas, especialmente contra las mujeres indígenas; la negación del acceso a la tierra y el territorio; y los problemas de latifundismo, entre otros.

## V. Conclusión

El aymara Evo Morales no sólo representa una esperanza para los pueblos indígenas bolivianos sino para todos los que anhelamos que les devuelvan sus tierras a los pueblos indígenas, que se imparta la justicia, y que se reconozca plenamente el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas. El reto que enfrenta Evo Morales es lograr que se hagan cumplir las disposiciones de la nueva Constitución con respecto al derecho de los pueblos indígenas a sus tierras, territorios y recursos naturales sobreponiendo los derechos colectivos sobre los particulares, y utilizando mecanismos de consulta y participación popular en las decisiones de administración pública. Para que las intenciones esperanzadoras que presenta la nueva Constitución puedan llevarse a la

---

<sup>37</sup> Stavenhagen, Rodolfo, “Nota Preliminar al Informe del Relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas”, 11 de diciembre de 2007. <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/151/50/PDF/G0715150.pdf?OpenElement>

práctica se necesitará legislación y acciones gubernamentales que lo posibilite. Pero el reto mayor es la lucha para eliminar la desigualdad, marginación y exclusión de los pueblos indígenas del país.

Para concluir es preciso recordar la ceremonia celebrada por representantes de diferentes pueblos indígenas de Bolivia para entregar el poder a Evo Morales con los ritos, reglas y colores de los aymara en la zona arqueológica de Tiwanaku. Para los que tuvimos la oportunidad de ver esta ceremonia a través de la televisión internacional siempre recordaremos la revolución democrática que provocó este acontecimiento en Bolivia. En uno de los muchos artículos que fueron escritos sobre este evento, un columnista de nombre Apolinar Díaz expresó: “Este compromiso místico y religioso da confianza al pueblo boliviano y convicción de que Evo Morales lo cumplirá, pues su valor es tan fuerte o más que el juramento prestado al asumir la presidencia de la República ante los poderes constitucionales y políticos tradicionales”.<sup>38</sup>

El Presidente Evo Morales tiene un gran compromiso con los pueblos indígenas de Bolivia, y tendrá que trabajar para no defraudar a los(as) que esperan la transformación social y política del país. La reforma constitucional y la aprobación de la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas posibilitan la recuperación de sus territorios a los pueblos indígenas y la gestión autónoma de sus recursos naturales. También posibilitan un desarrollo integral de los pueblos indígenas, ya que se establecieron garantías que promueven la educación, el respeto en todas las dimensiones de la vida, y prohíben la discriminación contra la mujer garantizándole el derecho a la tenencia y herencia de la tierra. Espero que el Presidente Evo Morales trabaje por reivindicar las demandas de los pueblos indígenas frente a los atropellos, marginación, y exclusión al que han estado sometidos, ya que él es aymara. Por lo tanto, no podría concluir este ensayo sin preguntarme ¿para qué sirve un presidente aymara si no recupera el territorio para los pueblos indígenas Bolivianos?

## VII. Bibliografía

Borreo García, Camilo, *Multiculturalismo y Derechos Indígenas*, Colombia, Ediciones Antropodos, (2003).

Castan Tobeñas, José, *Los Derechos del Hombre, España, Editorial Reus, (1992), Cooperación Pública Vasca ayudas al Tercer Milenio, Derechos de los Pueblos Indígenas, Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, (1998).*

Correas, Óscar. *Pluralismo jurídico, alternatividad y derecho indígena*. México, UNAM, Fontamara, (2003).

---

<sup>38</sup> Díaz, Apolinar, <http://www.anacol.org/es/site/doc.php?id=1767>

González Galván, Jorge Alberto, *Debate Nacional sobre Derechos Indígenas lo que San Andrés propone, ¿San Lázaro descompone?*, México, UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas, (2002), ISBN 968-36-9953-7

González Oropeza, Manuel, *Nueva Constitución y Nuevo Derecho Indígena*, México, UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas, (2002), ISBN 968-36-9953-7

Gregor Barié, Cletus, *Pueblos Indígenas y Derechos Constitucionales en América Latina: un panorama*, Ecuador, Editorial Abya-Yala, (2003)

Vahad Sitton, Salomón, *Autonomía indígena y la soberanía nacional el caso de la Ley Indígena de Oaxaca*, UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas, (2002), ISBN 968-36-9953-7

Ordoñez Cifuentes, José Emilio Rolando, *Las Demandas Constitucionales en Guatemala y México*, México, UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas, (2002), ISBN 968-36-9953-7

Peña Jumpa Antonio, Cabedo Mallol V., López Bárcenas, F., *Constituciones, Derecho y Justicia en los Pueblos Indígenas de América/ Latina*, México, Fondo Editorial (2002).

Roldán Xopa, José, *Municipio y Pueblos indígenas, ¿Hacia un mestizaje jurídico?*, México, UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas, (2002), ISBN 968-36-9953-7

## Derechos Culturales de los Pueblos Indígenas y Resolución de Conflictos

Audrey Gheldof <sup>1</sup>

¿Cuáles son los retos y ventajas de incorporar en las estrategias de las políticas públicas, la constitución, y en los programas de la sociedad civil, el concepto operativo de los derechos culturales de los pueblos indígenas?

*“Los derechos culturales son parte integral de los derechos humanos, que son universales, indisociables e interdependientes. El desarrollo de una diversidad creativa exige la plena realización de los derechos culturales, tal como los define el artículo 27 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los artículos 13 y 15<sup>2</sup> del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Toda persona debe poder expresarse, crear y difundir sus obras en la lengua que desee y en particular en su lengua materna; toda persona tiene derecho a una educación y una formación de calidad que respete plenamente su identidad cultural; toda persona debe poder participar en la vida cultural que elija y ejercer sus propias prácticas culturales, dentro de los límites que impone el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.”<sup>3</sup>*

*Sin embargo, “[la] diversidad cultural amplía las posibilidades de elección que se brindan a todos: es una de las fuentes del desarrollo, entendido no solamente en términos de crecimiento económico, sino también como medio de acceso a una existencia intelectual, afectiva, moral y espiritual satisfactoria.”<sup>4</sup>*

La cultura está concebida, en un sentido amplio, como modo de vida y de convivencia, expresado por los diversos actores en forma de grupos culturales que se definen como la red de la historia y cultura de grupos específicos, que fusionan pueblos de un mismo territorio.

La cultura de un pueblo se fomenta por su herencia patrimonial, compuesta por:

---

<sup>1</sup> Consultora independiente en materia de derechos de los pueblos indígenas. Trabajo presentado en las XVII Jornadas Lascasianas Internacionales, Quetzaltenango, Guatemala, noviembre 2007.

<sup>2</sup> Estos principios incluyen el *derecho a los beneficios de la cultura*, en el cual reconoce el derecho a toda persona a:

1. **a) participar en la vida cultural; b) gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones; c) beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.**
2. **Entre las medidas que los Estados Parte en el presente Pacto deberán adoptar para asegurar el pleno ejercicio de este derecho, figurarán las necesarias para la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia y de la cultura.**
3. Los Estados Parte en el presente Pacto se comprometen a respetar la indispensable libertad para la investigación científica y para la actividad creadora.
4. Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen los beneficios que derivan del fomento y desarrollo de la cooperación y de las relaciones internacionales en cuestiones científicas y culturales.

<sup>3</sup> Artículo 5 de la declaración de la UNESCO sobre la diversidad cultural.

<sup>4</sup> Artículo 3 de la declaración de la UNESCO sobre la diversidad cultural.

- i. Carácter presentado en forma de bienes físicos = patrimonio tangible.<sup>5</sup>
- ii. Carácter presentado en su dimensión no material = patrimonio intangible.<sup>6</sup>

Los pueblos indígenas se renuevan a través de su patrimonio, con el fin de destacar su herencia tangible, y recobrar lo que les han transmitido la historia y la cultura en su dimensión intangible, a través también del sistema educativo, la tecnología y los medios masivos de comunicación.

¿Cuáles son los retos del consenso internacional sobre la componente cultural para mejorar el bienestar y los derechos fundamentales de los pueblos indígenas y cuáles son las limitaciones de tales pactos?

La ley internacional protege los derechos culturales; sin embargo, la definición presenta varias carencias. La cultura es un derecho empírico y poco racionalizado, lo que lo vuelve escasamente comprensible tanto en su contenido como en su impacto.

También, México como Guatemala ratificaron, el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre pueblos indígenas y tribales en Países Independientes que recuerda los términos de la Declaración Universal de Derechos Humanos, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y de otros instrumentos internacionales sobre la prevención de la discriminación y el racismo.

*Artículo 8 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas:*

*1. Los pueblos y las personas indígenas tienen derecho a no sufrir la asimilación forzada o la destrucción de su cultura.*

*2. Los Estados establecerán mecanismos eficaces para la prevención y el resarcimiento de:*

*a) Todo acto que tenga por objeto o consecuencia privar a los pueblos y las personas indígenas de su integridad como pueblos distintos o de sus valores culturales o su identidad étnica;*

*b) Todo acto que tenga por objeto o consecuencia enajenarles sus tierras, territorios o recursos;*

*c) Toda forma de traslado forzado de población que tenga por objeto o consecuencia la violación o el menoscabo de cualquiera de sus derechos;*

*d) Toda forma de asimilación o integración forzadas;*

*e) Toda forma de propaganda que tenga como fin promover o incitar a la discriminación racial o étnica dirigida contra ellos*

### ***Patrimonio tangible***

La parte de los derechos culturales que corresponde a los bienes tangibles está mejor entendida, porque se compone de elementos físicos. Sin embargo, el sector no se encuentra debidamente aprovechado en los ámbitos político, legislativo y económico.

---

<sup>5</sup> Patrimonio tangible: arquitectura, cine, industrias culturales (sus tradiciones de productos agrícolas o textiles por ejemplo, etcétera o explotar materia prima no industrializada), instrumentos musicales, danzas, artesanía, obras literarias, artes visuales y plásticas.

<sup>6</sup> Patrimonio intangible: idiomas, usos y costumbres, tradiciones, religión, cultos y creencias, valores, conocimiento científico.

En el ámbito político, la falta de apoyo y/o desinterés oficial en la preservación, restauración y difusión de aquellos bienes, limita las posibilidades de los gobiernos para consolidar su imagen y fortalecer su posicionamiento diplomático en el terreno internacional.

En cuanto al ámbito legislativo, pese a que es donde más se toma en cuenta el patrimonio cultural tangible, existen serias deficiencias. La falta de una definición precisa del término “cultura” y la multiplicidad de leyes a veces contradictorias entre sí, favorecen numerosas prácticas irregulares en materia de propiedad tanto física como intelectual, derechos de autor y derechos a la libre expresión artística, entre otras prácticas que son llevadas a cabo impunemente.

Finalmente, en el plano económico, sólo se fomentan algunos rubros (el turístico y luego el artesanal), y se dejan de lado otros que también forman parte de la industria cultural<sup>7</sup>, con lo que se desaprovecha su potencial económico real. Cabe precisar la inserción casi forzada de estas actividades en la economía informal y la desigual repartición de los beneficios entre el creador y el distribuidor.

Esta limitada visión de cultura ha impedido clasificar y cuantificar a todas las empresas culturales, actores principales de la red industrial. Además, imposibilita la racionalización de los beneficios económicos que genera la actividad de los grupos productores, lo que reduce drásticamente el interés de la inversión pública y privada en el sector y precisamente en beneficio de los pueblos indígenas.

### ***Patrimonio intangible***

Éste es un sector clave para entender los grupos específicos que conviven en un mismo territorio. A pesar de la recomendación de la UNESCO, en el sentido de racionalizar este sector y crear los indicadores respectivos, actualmente los bienes intangibles no son tomados en cuenta, aun cuando se hallan directamente relacionados con la cuestión de los derechos humanos y fundamentalmente de los derechos indígenas.

Acerca de este punto, unificar los criterios de legislación local resulta primordial para entender el problema de los derechos culturales de los pueblos indígenas. Desde un ángulo antropológico la cultura es un fenómeno social amplio que se refiere a toda la creación humana, es decir tradiciones, costumbres, lenguas, obras materiales, ideas, etcétera. Desde esa perspectiva resulta ocioso hablar del derecho a la cultura, dado que ésta forma parte de la naturaleza humana. Considerar ese derecho como una garantía constitucional presenta grandes dificultades, porque se trataría de encontrar una fórmula adecuada para que cada grupo étnico y social acceda a su propia cultura dado que son los propios sujetos sociales quienes la crean. El no reconocimiento del derecho consuetudinario en el derecho positivo vigente fomenta mayor marginación y exclusión

---

<sup>7</sup> La red de industrias culturales se compone de: la exhibición y venta de las artes plásticas e industrias conexas, producción de artes escénicas, industria del disco, cine, industria editorial, producción y venta de artesanías, difusión electrónica y cibernética, entre otras.

de los pueblos indígenas de los demás grupos sociales nacionales y genera un espíritu discriminatorio dada la falta de entendimiento y respeto a la diferencia.

En los pactos internacionales se declara que cada uno puede “*ejercer sus propias prácticas culturales, dentro de los límites que impone el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales*”<sup>8</sup>. De ahí la necesidad de establecer con toda claridad cuáles son los alcances y las eventuales limitaciones del concepto de “práctica cultural”, porque determinadas prácticas de convivencia pueden chocar frontalmente con el respeto a los derechos humanos de coexistencia intercultural. De allí la exigencia de profundizar el concepto de *respeto* y racionalizar *los derechos* que destaca el patrimonio intangible de cada nación, a partir de los diferentes grupos socioculturales y étnicos que la integran.

Las prácticas intangibles reflejan las actitudes racionales y morales de un pueblo, por lo que tanto las leyes del mismo como los pactos internacionales tienen que estar de acuerdo con el pluriculturalismo de cada nación y analizar cuáles son las diferencias entre los grupos culturales de cada territorio, identificar los retos y ventajas, y definir y aplicar metodologías de unificación adecuadas a las necesidades locales.

### **Otros derechos culturales**

A la par de los patrimonios tangibles e intangibles, quedan establecidos normativamente en los derechos culturales, los temas relacionados con el sistema educativo, la tecnología y los medios masivos de comunicación.

El primero – el derecho a la educación – está reconocido en diferentes instrumentos internacionales, no obstante persisten la existencia de indicadores preocupantes que revelan ausencia de libre acceso a una educación de calidad bilingüe o trilingüe, un contenido educativo plural tomando en cuenta la herencia histórica multicultural y el conocimiento tradicional indígena. Tampoco existen programas de educación formal cívica que incorporen la noción de convivencia y coexistencia en un estado pluriétnico. En efecto, no se reconoce institucionalmente, la vulnerabilidad en que se encuentran los pueblos indígenas respecto a su derecho a la libre expresión, el libre acceso al aula y al aprendizaje de sus propias tradiciones y usos y costumbres no respetadas en el sistema educativo como parte de la cultura nacional. Esto refleja un sistema discriminatorio y excluyente.

El segundo – la tecnología – presenta acceso inequitativo, adquisición casi inexistente por la condición de pobreza en la cual se encuentren los pueblos indígenas, falta de información en su idioma y contenidos de interés propio. La falta del pleno acceso y goce de este componente cultural agudiza la marginación socioeconómica de los pueblos indígenas y viola directamente el conjunto de sus derechos culturales intangibles y su propiedad intelectual fomentando la aculturación. Además, la carencia de la alfabetización digital junto con el dominio de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, impiden la inserción participativa e igualitaria de los pueblos indígenas.

---

<sup>8</sup> Artículo 5 de la declaración de la UNESCO sobre la diversidad cultural.

Finalmente, los medios masivos de comunicación tienden a presentar similares carencias e impacto de aculturación como la tecnología, sobre todo la televisión. Cabe precisar que en el caso de las radios comunitarias se generaliza la permeabilidad de los temas políticos/partidistas, y religiosos; eso refleja que el desarrollo de contenidos no es suficientemente participativo, lo que justifica en la actualidad, muchas de las divisiones y conflictos intra e inter comunitarios.

## I— Cultura y Pluriculturalismo

Las prácticas intangibles reflejan las actitudes racionales y morales de un pueblo, por lo que tanto las leyes del mismo como los pactos internacionales tienen que estar de acuerdo con el pluriculturalismo de cada nación y analizar cuáles son las diferencias entre los grupos culturales de cada territorio, identificar los retos y ventajas, y definir y aplicar metodologías de unificación adecuadas a las necesidades locales.

Los valores prevalecientes en las distintas culturas son equivalentes, y optar por uno u otro es sólo cuestión de una elección que puede caer en la arbitrariedad. De ahí el fracaso de la mayoría de los modelos occidentales de desarrollo y bienestar que intentan ser aplicados en grupos cuyo patrimonio cultural intangible difiere del que rige donde esos modelos fueron diseñados. Por ejemplo, en aquellos grupos étnico-sociales donde las nociones de bienestar común, compromiso colectivo para alcanzar una meta, y finalidad del esfuerzo productivo son concebidas de otra manera que donde existen la percepción y la forma de razonamiento de las sociedades occidentales altamente industrializadas, cualquier programa de desarrollo elaborado con este último perfil resulta inoperante. La disposición a obedecer las reglas generales propias de nuestra civilización, es un automatismo social que ha entrado en crisis ante la presencia de necesidades sin codificación en los esquemas socioculturales tradicionales.

En el marco de una serie de seminarios sobre derechos humanos, organizados por varias instituciones nacionales e internacionales y realizados en México, se aludió a una definición de cultura que puede constituir un razonable punto de partida para aclarar de manera más certera y funcional este empírico término. Dicha definición considera a la cultura, textualmente, como una totalidad de prácticas, significados y relaciones sociales que definen a determinado tipo de colectividades humanas y las distinguen de otras. Si se especifica de manera detallada qué se entiende por “totalidad de prácticas” (concepto que incluiría la creación y gestión del patrimonio tangible) y especialmente si se ahonda en la cuestión de los “significados” (es decir al terreno intangible de la simbología, donde son creadas las escalas de valores, usos y costumbres por las que se rigen las colectividades humanas) es factible elaborar una descripción de la cultura que satisfaga, si no a todas, a la gran mayoría de los grupos sociales e institucionales.

Otro de los aspectos que fortalecería la formulación y aceptación generalizada de una nueva noción de la cultura sería la difusión paulatina del pluralismo y la aplicación de estrategias de unificación nacional (no falta precisar que aquí no se hace referencia al modelo obsoleto y fallido de aculturación de los grupos marginales, sino del equilibrio entre la marginación y la homogeneización). Por pluralismo se entiende la convivencia armónica en la diversidad cultural (concibiendo la cultura en el sentido de la definición arriba citada). No hay que confundir *pluralidad* con *pluralismo*: la mayor parte de los estados nacionales son plurales de hecho, porque en ellos coexisten (de buena, regular o mala gana) *clusters* o agrupamientos que poseen culturas diferentes. El pluralismo, en

cambio, se basa en la convicción de que la diversidad y el disenso son valores que enriquecen al individuo y también a su ciudad política.<sup>9</sup>

Establecer una definición de cultura que explique y fundamente la necesidad del pluralismo, contribuiría también a difundir entre los grupos étnicos las ventajas de la diferenciación, actualmente concebida como un elemento de permanentes fricciones y conflictos entre si y entre tales grupos y los órdenes constitucionales de gobierno. Esas ventajas, que a menudo se interpretan como sinónimo de confrontación son, entre otras, el intercambio de técnicas productivas, la complementariedad de insumos entre regiones geográfica y climáticamente diversas, y la posibilidad de acordar un nivel de convivencia que permita:

- (i) En el plano intangible, reducir los conflictos sociales, atenuar la discriminación socioeconómica, racial y étnica hacia lo diferente – tanto en el sentido de grupos como en el sentido de género - y desarrollar estrategias complementarias para frenar las prácticas violatorias de derechos humanos (tortura, violencia intrafamiliar, abuso sexual, esclavitud, entre otras);
- (ii) En el plano tangible, comercializar, en un mismo mercado, productos culturales de distinto origen. Esto último, que en apariencia constituye un enfoque predominantemente economicista, posibilitaría ensanchar la participación comunitaria en los procesos productivos propios (que al recibir un estímulo cuantitativo exigirían la participación de más integrantes de la comunidad), ampliar el conocimiento hacia los productos culturales ajenos, hacer más atractivo (en volumen y variedad) el mercado para potenciales compradores, inversionistas y consumidores, a escalas nacional e internacional, y generar recursos económicos y humanos que sirvan para gestionar los modelos de desarrollo social que tiene cada comunidad.

## II- Multiculturalismo e interculturalismo

El multiculturalismo se refiere esencialmente a las condiciones normativas de justicia social en el contexto de diversidad etnocultural en los países en los cuales coexisten diferentes grupos étnicos y culturales.<sup>10</sup>

El tratamiento político de la diversidad cultural enfatiza problemáticas importantes, sobre todo lo relativo a la ciudadanía. En lo concerniente al multiculturalismo, los grupos indígenas son discriminados y deben acceder al reconocimiento de pertenencia al Estado Nación de parte de las instituciones gubernamentales y la sociedad civil. Las primeras políticas públicas multiculturales se fomentaron hace unas tres décadas. En 1971 por ejemplo, Canadá incluye el concepto de multiculturalismo en su constitución.

El segundo término – el interculturalismo – favorece el dialogo y el intercambio intra e íter comunitario. Este proceso conlleva una dinámica eficaz y activa de tolerancia, así como el mantenimiento de relaciones equitativas en las cuales cada grupo adquiere una importancia relativa al pluriculturalismo de un mismo territorio.

---

<sup>9</sup> Giovanni Sartori, de la New York Columbia University, en su libro *La sociedad multiétnica*. 2001.

<sup>10</sup> GUTMANN, A. (1993), “The Challenge of Multiculturalism in Political Ethics”, *Philosophy and Public Affairs*, 22/3.

A partir de los años 60, varios factores condujeron a la preponderancia de la acción y la pedagogía interculturales. En efecto, el desafío de la globalización de los intercambios tanto sociales como comerciales, las migraciones masivas y los problemas sociales recurrentes de carácter racial, étnico, económico así como la desconfianza cada vez mayor hacia la clase política, llevaron a la búsqueda no solamente del reconocimiento de los marginados como ciudadanos en pleno derecho, sino a la búsqueda de acciones integradoras de las comunidades al contexto nacional.

### **Convivencia pacífica multicultural y diálogo intercultural – de la teoría a una práctica para resolver conflictos sociales.**

La comunicación intercultural debe iniciarse para conocer a los otros, dentro del reconocimiento de la realidad pluriétnica de una nación y la necesidad del bienestar común. A través de un diálogo, bajo el concepto democrático de la palabra, o sea participativo y abierto, dicho de otra forma, tanto crítico como auto-crítico, se requiere primero del conocimiento mutuo de las diferencias tradicionales y de las similitudes colectivas.

Tenemos que superar la cultura nacional discriminatoria y racista, para empezar asumiéndola. En cualquier nación, la noción de racismo y discriminación es parte de la herencia histórica colectiva. Dónde hubo una historia de conquista y opresión de parte de otros pueblos, son numerosas las formas de discriminación hacia lo diferente. Esta diferencia siendo tanto racial, como étnica, social, económica y también de género, ha provocado la negación de la marginación socioeconómica y étnica por parte de los gobiernos y por lo tanto puesto al margen las posibilidades de comunicación intercultural.

Para abrir el diálogo entre los diversos actores que participan en la definición y aplicación de los derechos culturales de los pueblos indígenas (los ámbitos institucional, académico y la sociedad civil), el tema se tiene que abordar de forma transversal. Es decir, para promover la relevancia de los derechos culturales de los pueblos indígenas tenemos que aclarar y analizar su impacto sobre los demás temas de incidencia como: a) migración; b) salud; c) mujeres y niños; d) convivencia intra e interfamiliar; e) la coexistencia intra e inter comunitaria como con el resto de la sociedad; f) prevención y resolución de conflictos armados o no; g) pobreza; h) marginación; i) justicia; j) tenencia de la tierra y recursos naturales; k) derecho consuetudinario; l) educación; m) vivienda; n) medio ambiente; o) propiedad intelectual; p) libertad de expresión; q) identidad (incluyendo lengua, religión, cultos y creencias, usos y costumbres, tradiciones orales etc); r) derechos políticos; s) DESC.

La necesidad de abordar el tema de forma transversal durante el diálogo intercultural, es para conceptualizar de forma pragmática los derechos culturales. Siendo el tema empírico y complejo, y dada la urgencia de volverlo operativo, es fundamental hacer un análisis referencial sobre los temas de índole social, económica, política y legal.

Por otra parte, hay que hacer el ejercicio laborioso pero no imposible, de la clasificación tanto cualitativa como cuantitativa de la identificación por zona y grupo tanto de las tendencias discriminatorias como de las unificadoras.

- Identificando y enumerando las tendencias centrífugas debidas a la existencia de conflictos, así como de las centrípetas, originadas por la existencia de intereses comunes
- Clasificando las tendencias discriminatorias y unificadoras a partir de la diferenciación del patrimonio intangible
- Estableciendo estrategias unificadoras, prestando particular atención que al tratar de unificar el patrimonio intangible, se corre el riesgo de caer en la aculturación de varios grupos y violar por lo tanto los derechos fundamentales de libre determinación de los pueblos indígenas

Por ejemplo, si nos basamos en la recomendación de Alain Touraine que otorga a la escuela el poder de gestión para alcanzar la integración social mediante el reconocimiento pleno de la diversidad, entonces debe la escuela –a través del profesor bilingüe asignado a la comunidad—encabezar el esfuerzo de promoción de la diversidad cultural mediante el contacto que se tiene con los niños y los adultos por igual de manera regular.

Podemos entonces afirmar que la educación bilingüe es un derecho cultural de libre expresión en la propia lengua y también vehículo para asumir la responsabilidad ética institucional del Estado en la estimulación del dialogo intercultural comunitario teniendo como plataforma la red educativa formal.

Al materializar el uso de dos idiomas y una parte de la identidad tradicional de la comunidad, el Estado está en condición de garantizar su aprendizaje oral y escrito de ambas lenguas con calidad para fortalecer la identidad multicultural así como la integración socioeconómica de los pueblos indígenas.

La escuela funciona entonces como el espacio adecuado mediante la instrumentación de programas intersectoriales para crear una cultura comunitaria de organización, de denuncia de agresiones, de sensibilización hacia los patrones de convivencia entre géneros, entre grupos comunitarios diferenciados, enseñar a los menores a no normalizar sus percepciones de la violencia intrafamiliar y fomentar la organización comunitaria preventiva hacia los desastres naturales.

Ejemplos de aplicación de la propuesta metodológica<sup>11</sup> en el sistema educativo formal:

Identificación de Tendencias centrífugas	- El prejuicio de los jefes de familia que al fomentar el uso de la lengua materna, se
--	--

<sup>11</sup> Estudio: La implementación de los derechos culturales entre las poblaciones indígenas de las regiones del sur de México y Guatemala.  
*Revisión de las metodologías existentes y la creación de nuevas propuestas a base de las lecciones aprendidas. 2008 (todavía elaborándose).*  
*Nos referimos a este estudio dirigido por Rodolfo Stavenhagen y coordinado e investigado por Audrey Gheldof que planteara ejemplos más concisos sobre el tema y desarrollara una guía de metodologías operativas de integración de los derechos culturales en los proyectos tanto de gobierno como de sociedad civil.*

	<p>promueve la discriminación social y étnica hacia sus hijos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La asociación entre tradiciones comunitarias y marginación forzada</li> <li>- La ausencia de los niños en el aula de los niños por razones económicas</li> <li>- Falta de cultura para la gestión de proyectos comunitarios relacionados con la calidad de vida (drenaje, tratamiento del agua, proyectos sustentables...)</li> <li>- Falta de cultura preventiva contra desastres naturales</li> </ul>
Identificación de Tendencias centrípetas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Los programas obligatorios de educación bilingüe</li> <li>- La autoridad que ejercen los ancianos para preservar las tradiciones comunitarias</li> <li>- El interés de los padres por lograr una educación económicamente útil para sus hijos</li> </ul>
Clasificación de tendencias discriminatorias	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Intracomunitaria: vergüenza del origen étnico</li> <li>- Intercomunitaria: tensiones entre grupos diferenciados</li> <li>- Administrativa: El menosprecio oficial hacia la comunidad al mandar profesores bilingües en un idioma distinto al idioma nativo</li> <li>- Discriminadora: violencia intrafamiliar, división sexual de repartición de tareas, desconocimiento de derechos ciudadanos</li> </ul>
Clasificación de tendencias unificadoras	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Intracomunitaria: la preservación de la vida comunitaria a través de las fiestas cívicas</li> <li>- Intercomunitaria: el uso de los espacios comunitarios para organizar encuentros sociales entre poblados vecinos</li> <li>- Administrativa: La preservación de organización interna de usos y costumbres</li> </ul>
Establecimiento de estrategias unificadoras	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Crear programas intersectoriales (cultura de prevención, cultura de identificación y denuncia de la violencia...)</li> <li>- Sensibilizar sobre la integración socioétnica</li> <li>- Fomentar talleres y modificar el actual esquema de impartición, a escala comunitaria, de talleres y cursos productivos, para que aquellos respondan a las necesidades de los receptores y no de los emisores de la información</li> </ul>

Aparte de proponer metodologías, se recomienda que tanto el gobierno como la sociedad civil den seguimiento al resultado e impacto de sus proyectos en una comunidad.

El beneficio de evaluar un programa radica en constatar en qué medida y grado éste ha incidido en el balance de las relaciones entre los *clusters* culturales, ya sea para contribuir a eliminar las inequidades o, donde ello no sea posible, definir estrategias para identificar y aprovechar las potencialidades del sitio-objetivo. La finalidad de un sistema de evaluación es asegurar la intencionalidad, coherencia y oportunidad de las acciones, mediante la realimentación continua del proceso de gestión, produciendo la información crítica para la toma de decisiones en relación con:

- La consistencia del diseño inicial respecto del enfoque.
- La viabilidad y sustentabilidad de los objetivos, los resultados esperados y las estrategias de ejecución del programa en el contexto del país.
- La adecuación del programa para potenciar los factores favorables y oportunidades que se presentan, así como para superar las limitaciones y obstáculos en su ejecución.
- La estimación de la eficiencia en el logro de los objetivos y resultados del programa, según la inversión económica realizada y el cronograma respectivo.

De acuerdo con la naturaleza del seguimiento, éste consta de dos ramas: (i) el *seguimiento del progreso* sobre los insumos físicos y financieros, primer componente de un sistema para administrar proyectos, vía la medición de la provisión y suministro de servicios al mismo; (ii) el *seguimiento de los avances para los beneficiarios*, que se dirige a analizar los cambios en las actitudes, comportamiento, percepción y calidad de vida de la población objetivo del proyecto.

En la experiencia acumulada en la gestión de proyectos de desarrollo existe una tendencia a realizar con mayor rigor sólo el seguimiento del progreso de los insumos físicos y de la ejecución presupuestal, en detrimento del seguimiento de los efectos sobre la población objetivo. Esto revela una falta de conciencia sobre la necesidad de racionalizar la componente cultural y de seguir sus tendencias evolutivas.

## DEL INTEGRACIONISMO INDIGENISTA A LA DECLARACIÓN DE NACIONES UNIDAS

José Emilio Rolando Ordóñez Cifuentes\*

### 1. Introducción

Recordemos que ni la Declaración Universal de los Derechos Humanos, ni los pactos, ni la Convención sobre la Discriminación Racial, se refieren específicamente a los derechos de los pueblos originarios y afroamericanos.<sup>1</sup>

Tampoco el sistema interamericano ha desarrollado la temática. Por eso, resulta interesante cómo la Organización Internacional del Trabajo constituye una notable excepción, en especial en lo que respecta al *Convenio 107* y su revisor, el *Convenio 169*. Tránsito entre las propuestas de integración al etnodesarrollo.

La propuesta del etnodesarrollo se basa en que las culturas étnicas en sí mismas contienen un potencial de desarrollo, capaz de generar transformaciones endógenas y gestionadas autónomamente, como lo propuso uno de sus teóricos principales: Enrique Valencia.

Cabe señalar que, en la actualidad, Naciones Unidas ha implementado órganos y mecanismos relacionados con los pueblos indígenas; así encontramos:

#### *A. El Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas*

Creado en 1982 por el Consejo Económico y Social, es el foro dedicado a la promoción de los derechos de los pueblos indígenas. Está formado por cinco expertos independientes que son miembros de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. Los pueblos indígenas pueden enviar sus representantes a la reunión anual en Ginebra, Suiza para que la misma se pueda aplicar a un Fondo de Contribuciones Voluntarias de Naciones Unidas.

Sus funciones son la elaboración de normas sobre los derechos de los pueblos indígenas y el estudio de los acontecimientos relacionados con los pueblos indígenas de todo el mundo. A pesar de que constituye un espacio de expresión, no tiene capacidad de responder a quejas.

#### *B. Grupo de Trabajo sobre el Proyecto de Declaración de la ONU sobre Derechos Indígenas*

---

\* Coordinador de las *Maestrías Etnicidad, Etnodesarrollo y Derecho Indígena*, Facultades de Derecho, Universidades de San Carlos de Guatemala y Universidad Autónoma de México. Tutor del doctorado por investigación en Derecho. UNAM. Coordinador de las Jornadas Lascasianas Internacionales.

<sup>1</sup> Resulta interesante recordar los debates en septiembre de 1988 sobre el Estatuto Jurídico de las Naciones Indígenas entre las cabezas más visibles de la pujante y nueva disciplina del derecho internacional público. Ver Gutierrez Vega, Pablo, *La pendencia del estatuto jurídico de las Naciones Indígenas en los debates del Instituto de Derecho Internacional en el Siglo XIX*, España, Universidad Carlos III, octubre 2002.

La Comisión de Derechos Humanos, en su resolución 1995/32 del 3 de marzo de 1995, estableció el grupo de trabajo abierto para examinar el texto presentado por la subcomisión y elaborar un proyecto de declaración para que fuera examinado y presentado por la Asamblea General en el marco del Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas (1955-2004). Lamentablemente, esa declaración aún no se ha formulado y constituye una asignatura pendiente.

### *C. Foro Permanente sobre Cuestiones Indígenas*

La última medida adoptada para ampliar la participación de los representantes indígenas en las actividades de las Naciones Unidas ha sido el establecimiento de la resolución E/RES/2000/22, creada por su Consejo Económico y Social el 28 de julio del año 2000, que crea el Foro Permanente sobre Cuestiones Indígenas.

El Foro es un órgano asesor que depende del Consejo Económico y Social. Está formado por 16 expertos propuestos por los pueblos indígenas. El propósito del Foro Permanente es servir como órgano de consulta del Consejo Económico y Social,<sup>2</sup> con el mandato de abordar y discutir aquellas cuestiones relacionadas con el desarrollo económico, social, cultural, medio ambiental, educacional y de salud, así como con el conjunto de derechos civiles y políticos de los pueblos indígenas.

### *D. Relator Especial de Derechos Indígenas*

Las Naciones Unidas adoptaron la resolución 20001/57 en la que nombra, por un periodo de tres años, un relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas. El mandato del relator especial es:

- 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 los derechos y libertades fundamentales de éstos.
- Formular recomendaciones y propuestas sobre medidas o actividades apropiadas para prevenir y remediar las violaciones a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de los indígenas.

El primer paso formal, dado por Naciones Unidas para encarar el problema de las poblaciones indígenas, fue la controvertida resolución 275 (III) de la Asamblea General, del 11 de mayo de 1949, que solicitaba a la Subcomisión para la Prevención de la Discriminación y Protección de Minorías estudiar la condición de los indígenas americanos. Como lo señalara un observador, esta resolución, firmemente objetada por los Estados Unidos, “fue movida más por la Guerra Fría y por los posibles desarrollos en el

---

<sup>2</sup> *Guía de las Naciones Unidas para Pueblos Indígenas*. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Ginebra, 2001.

interior de América del Sur que por una preocupación objetiva por el bienestar de las comunidades indígenas.<sup>3</sup>

## 2. Convenio 107: indigenismo integracionista

Seguramente, las Naciones Unidas se vieron influenciadas a partir de los aportes doctrinales del denominado indigenismo integracionista. La norma internacional constituye un reflejo de los dictados de los movimientos sociales. Para el caso, el indigenismo constituye un paso delante de las políticas asimilacionistas del siglo XIX, de corte liberal, que fincaron la constitución de los Estados nacionales y marcaron la segunda versión del colonialismo interno.

En los estudios doctrinales exploratorios de las Naciones Unidas, una de sus mayores dificultades fue la definición de poblaciones indígenas (hoy pueblos indígenas). En ese momento los países con presencia indígena tenían definiciones distintas, e incluso contradictorias. Así encontramos, entre otras, las siguientes definiciones: “poblaciones indígenas”, “aborígenes”, “nativos”, “naturales”, “minorías étnicas”, “minorías nacionales”, “poblaciones tribales”, “indios”, “poblaciones no civilizadas”, “poblaciones no integradas”, “pueblos indígenas”. Para una muestra de lo señalado, basta ver el informe de Francesco Capotorti, relator especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de Minorías en ese momento.<sup>4</sup>

Las definiciones legales utilizadas en aquel tiempo por los Estados Latinoamericanos, a juicio de los expertos en antropología jurídica, partían de una visión contenida en la dogmática etnocentrista, despectiva y sectaria de una monocultura que menospreciaba a todos los demás, rebajándolos a la condición despectiva de “primitivos”; en este sentido Ramón Cantón señaló: “La superación de los dogmas etnocentristas es tal vez el problema más urgente de nuestro tiempo”.<sup>5</sup>

En 1971, el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas encomendó a la Subcomisión para la Lucha contra las Medidas Discriminatorias y la Protección de las Minorías que emprendiera “un estudio del problema de la discriminación que enfrentan las poblaciones autóctonas”, cuyo relator fue el Señor José R. Martínez Cobo, y cuya labor finalizó en 1983,<sup>6</sup> recomendando la adopción de una declaración que podía conducir

---

<sup>3</sup> Vease: Lerner, Natan, *Minorías y Grupos en el Derecho Internacional. Derecho y Discriminación*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1990, p. 137. Cita como referencia a Barsh, R.L. *Indigenous People; An Emerging Objects of Internacional Law Ajik*, 1986, p. 369.

<sup>4</sup> *Estudio sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas*, Naciones Unidas, Documento E/CN.4.Sub 2-384, Rev. I., Nueva York, 1979. .

<sup>5</sup> Cantón, Remón, *Ilusione e Preguidizio. L. Uomo Etnocentrico*, Editrice Il, Milan, Sanggiatore, 1967. Ver también Perrot, Dominique y Preiswerk, Roy, *Le ethocentrisme et histoire*, Paris, Anthopos, 1975.

<sup>6</sup> Naciones Unidas hizo también un esfuerzo ligado al estudio de Martínez Cobo: Ver Capotorti, Francesco, *Estudio sobre derechos de las personas pertenecientes a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas*, Naciones Unidas, Documento E/CN.4/Sub 2-384. Rev. I, Nueva York, 1979.

eventualmente a una convención, formulando para tal efecto algunos principios. En forma “operacional” se definía a las poblaciones indígenas como aquellas que

están constituidas por los descendientes actuales de los pueblos que habitan en el presente territorio de un país total o parcialmente; en el momento que llegaron a él personas de otras culturas u origen étnico provenientes de otras partes del mundo, y que los dominaron y redujeron por medio de la conquista, asentamiento u otros medios a condición no dominante o colonial, que hoy viven más en conformidad con sus particulares costumbres y tradiciones sociales, económicas y culturales que con la institucional del país del cual ahora forman parte, bajo una estructura estatal en que se incorporan principalmente características nacionales, sociales y culturales de otros segmentos, predominantes, de la población.

A juicio de Norbert Rouland, Stéphane Pierré-Caps y Jacques Poumrède el informe Cobo

contiene una parte propiamente doctrinal, en la que se abordan cuestiones que, como veremos en el capítulo siguiente, hoy día constituyen la parte medular de la problemática de los derechos autóctonos: definición de las poblaciones autóctonas, derecho a la autodeterminación, derechos lingüísticos y territoriales, etc. En el informe se distinguen de manera especial seis tipos de políticas que siguen los Estados respecto de los autóctonos.<sup>7</sup>

Cabe recordar que, previo al estudio de Martínez Cobo, la única definición de vigencia internacional era la que establecía el Convenio 107 de la OIT en su primer artículo, al establecer que se definía a los indígenas como:

- a) Los miembros de las poblaciones tribales o semitribales en los países independientes, cuyas condiciones sociales y económicas corresponden a una etapa menos avanzada que la que tienen los otros sectores de la colectividad nacional y que están regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial.
- b) Miembros de las poblaciones tribales o semitribales en los países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban el país en la época de la conquista o colonización y que, cualquiera que sea su situación jurídica, viven más acuerdo con las instituciones sociales, económicas y culturales de dicha época que con las instituciones de la nación a que pertenecen.

El trabajo interpretativo de Ana Margolis First<sup>8</sup> sobre el informe de Martínez Cobo, advirtió la influencia de la propuesta del Convenio 107 de la OIT. Sin embargo, Martínez Cobo, tomó como base de adscripción el principio de autopercepción en su definición de poblaciones indígenas, recurriendo a un elemento que estima esencial, la “continuidad histórica”, estableciendo como fundamento los siguientes factores:

- a) Ocupación de tierras ancestrales;
- b) Origen común con los ocupantes originales de estas tierras;

---

<sup>7</sup> *Derecho de minorías y de pueblos autóctonos*, México, Siglo XXI, 1999. p. 322 y siguientes. Los autores aún conservan un uso de categorías tradicionales.

<sup>8</sup> *Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas en el marco de las Naciones Unidas*, Mimeo, Colmex, México, febrero de 1984.

- c) Una cierta cultura general, o manifestaciones específicas, tales como la religión, un sistema tribal, la pertenencia a una comunidad indígena, modo de vestir, modote ganarse la vida, estilo de vida;
- d) Idioma y;
- e) Residencia. Que el grupo o la comunidad debe gozar del “derecho y poder soberano” de decidir quién pertenece al mismo, sin interferencia externa alguna, por tanto, “y sobre una base individual indígena, es una persona que pertenece a tales poblaciones indígenas en virtud de la autoidentificación como indígena (conciencia de grupo), y es reconocido y aceptado por esas poblaciones como uno de sus miembros (aceptación del grupo)”.<sup>9</sup>

El Convenio 107 sobre Poblaciones Indígenas y Tribales fue adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo en 1957, siendo el primer instrumento jurídico internacional concebido específicamente para salvaguardar de manera global los derechos de dichas poblaciones. Fue ratificado por 27 Estados miembros, entre ellos 14 de América Latina y se dice que durante las primeras dos décadas, este convenio contribuyó a la adecuación de legislaciones nacionales.

Como es sabido, el Convenio 107 recibió muchas críticas debido a su carácter etnocentrista —al hablar de “etapas menos avanzadas”— y a su perspectiva integracionista —en la medida que partió de la existencia de un modelo de desarrollo de carácter unidireccional (atraso/progreso)— en la que las diferencias culturales parecen provocar situaciones de atraso. Asimismo, no contempló la existencia de estructuras de dominación y supuso que la única vía para mejorar las condiciones de vida de los pueblos originarios y tribales, era su integración cultural, económica y política a la sociedad nacional. Es bueno recordar que el Convenio entró en vigor el 2 de junio de 1959, en pleno auge de las políticas integracionistas de los Estados Latinoamericanos y los dictados de la antropología cultural norteamericana.

James Anaya, sintetiza que:

Al identificar a los miembros de los grupos indígenas como individuos necesitados de especiales medidas para la protección de sus derechos humanos, el Convenio 107 de la OIT refleja las premisas del asimilacionismo en vigor entre los elementos políticos dominantes en los círculos nacionales e internacionales en el momento de su adopción.

Anaya cita que la adopción del convenio correspondió con el período denominado de la “terminación” (*termination policy*) en los Estados Unidos, en el que la política federal consistió en promover la asimilación de las culturas indígenas como medio para “terminar” el reconocimiento federal de su estatus especial.<sup>10</sup>

Cabe advertir, a propósito de este estudio, cuáles son los antecedentes doctrinales que le dieron sustento al Convenio 107: La Declaración LXII del Acta final del Primer Congreso Indigenista celebrado en Pátzcuaro, México, en 1940. Allí se reconoce el alcance

---

<sup>9</sup> Martínez Cobo. J.R. *Study on the Problem of Discrimination Against Indigenous Populations*, Naciones Unidas, 1987, doc. E/CN.4. Sub 2/1986/7/1986/7/Add, 4. Sus estudios detallados se basan en la información recibida de 37 países.

<sup>10</sup> *Los Pueblos Indígenas en el Derecho Internacional*, Andalucía, Editorial Trotta, 2004, p. 89.

continental al establecer que “el problema de los grupos indígenas de América es de interés público, de carácter continental y relacionado con los propósitos afirmados de solidaridad entre todos los pueblos y Gobiernos del Nuevo Mundo”. Se llegó a la conclusión que dicho problema era:

- a) De interés público, es decir de interés para los Estados y para todas las entidades públicas.
- b) De carácter continental, porque se presenta en mayor o menor grado, en todos los países de América.
- c) Y en su solución, supone el ejercicio del principio de solidaridad, tan necesario entre los países del Nuevo Mundo que, en su inmensa mayoría, confrontan problemas análogos.

Para establecer la presencia de los pueblos originarios se tomó como punto de partida la distribución numérica de la población indígena, preparada en 1941 por la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), luego el Instituto Indigenista Interamericano llevó a cabo una investigación, cuyos resultados aparecieron en el Anuario Indigesta correspondiente a 1962.

La OIT, que proporcionan estos primeros datos demográficos, venía trabajando asuntos referidos a los pueblos originarios desde 1921, destacando las siguientes acciones:

- 1921. La OIT realiza estudios acerca de las condiciones laborales de los trabajadores de los pueblos indígenas y tribales, en particular, sobre el trabajo forzoso de las “poblaciones nativas” en las colonias.
- 1952-1972. Bajo el liderazgo de la OIT en un esfuerzo multiagencial, se inicia el Programa Indigenista Andino en Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, cubriendo unos 250,000, indígenas.
- 1953. La OIT publica el libro: *Poblaciones Indígenas: Condiciones de Vida y de Trabajo de las Poblaciones Aborígenes en los Estados Independientes*.<sup>11</sup>

El Congreso de Pátzcuaro de 1940, en la resolución LII, definió al “indio” como aquel individuo económica y socialmente débil. Indigenista, dice la resolución XLIV del acta final del congreso, es aquella persona que se dedica “profesionalmente al servicio de los asuntos indígenas”. Sobre la base de la experiencia realizada, el indigenismo resulta: la política que realizan los Estados Americanos para atender y resolver los problemas que confrontan las poblaciones indígenas, con el objeto de integrarlas a las nacionalidades correspondientes.

Se estimó que el indigenismo<sup>12</sup> no es una ciencia sino una política, es decir una parte de la actividad sistematizada que realizan las entidades públicas con fines de servicio general y para mantener, consolidar o desarrollar la correspondiente ecuación de poder.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Tomei, Manuela y Lee Swepston, *Pueblos Indígenas y Tribales: Guía para la aplicación del Convenio 169 de la OIT*, Ginebra, OIT, junio de 1996. Sobre los antecedentes del Convenio 107 puede consultarse: Hannum, H., “New Developments in Indigenous Rights”, en *Virginia Journal of International Law*, 1988.

<sup>12</sup> Por consiguiente en el uso ordinario y también en el trabajo antropológico, la palabra “indígena” substituye a la palabra “indio”, del término indígena se ha derivado la palabra “indigenista” y también “indigenismo”.

De esa cuenta, encontramos que la propuesta doctrinaria de Naciones Unidas, incluidas las propias acciones de la OIT, se enmarca en lo que se ha denominado “el indigenismo integracionista” que aún continúa siendo una práctica política pese a la condena de su carácter etnocida, como veremos más adelante. En palabras de Alejandro Lipschutz, una figura relevante, el indigenismo sintetiza el quehacer del denominado indigenismo integracionista, pues

Al empeñarnos en resumir en tan pocas palabras el amplio sentido cultural del movimiento indigenista americano corremos, tal vez, el riesgo de que se formara la falsa idea que el movimiento indigenista propugnaba un aislamiento cultural de las masas indígenas ante los grupos de tradiciones ibéricas. Sin embargo, queremos dejar constancia de que el movimiento indigenista desde su comienzo estaba consiente de la necesidad de “que por la acción económica, social y cultural, se procure que las comunidades (indígenas) se desarrollen para incorporarse integralmente a la vida social de cada país” (1, Art. LIII), así como también de la necesidad de “asimilar y aprovechar” en la economía y vida cultural de las masas indígenas “los recursos de la técnica moderna y la cultura universal” (1; Art. LXII). El acento es el concepto indigenista no está en el aislamiento, sino en la incorporación a la vida nacional de los países americanos, pero siempre “sobre la base del respeto a los valores positivos de su historia y cultura” (1, Art. LXII).<sup>14</sup>

En lo político son importantes las observaciones de Guillermo Bonfil Batalla:

Aun admitiendo la existencia de antecedentes coloniales y del siglo XIX, parece indiscutible que el indigenismo mexicano contemporáneo debe reconocer en la revolución de 1910 su punto de partida, el inicio de su forja. La intención, las ideas fundamentales y las modalidades de la práctica indigenista se comprenden mejor si se las contempla al lado de la reforma agraria, la educación rural, el movimiento intelectual nacionalista, que alcanzaron su expresión más cabal durante el período cardenista. No fue por azar que el Primer Congreso Indigenista Interamericano se reuniera en Pátzcuaro en 1940; podría entenderse esa ocasión por el momento de resumen e integración de los planteamientos y prácticas de dos décadas anteriores en materia de educación y promoción económica de las comunidades indígenas, al lado de lo cual se había institucionalizado ya el indigenismo (Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas, 1936) y la enseñanza de la antropología (en el Departamento de Antropología de la Escuela Nacional de Ciencias Biológicas, 1938) Todas esas experiencias de indigenismo cuajan en Pátzcuaro para conformar una ideología acorde con la revolución mexicana. Es en este proceso donde se formaron los indigenistas mexicanos más notables, desde Manuel Gamio hasta Gonzalo Aguirre Beltrán. Era un ambiente de euforia

---

<sup>13</sup> Marroquín, Alejandro, *Balance del Indigenismo*, Instituto Indigenista Interamericano, México, ediciones especiales: 62, 1972. Iniciados mis estudios doctorales en sociología, UNAM/México, en julio de 1976 realice una serie de entrevistas con el doctor Marroquín y me obsequio el libro que cito. Es interesante también el artículo “Economía indígena y Desarrollo”, en *América Indígena*, México, Vol. XXVIII No 4, octubre 1968.

<sup>14</sup> *Perfil de Indoamérica de nuestro tiempo, Antología 1937-1962*, La Habana, Instituto Cubano del libro, 1972. p.87. Para ilustrar la propuesta el autor cita: *Acta final del Segundo Congreso Indigenista Interamericano* (Cuzco, 1949) Gamio Manuel, *Actividades del Instituto Indigenista Interamericano*, México, Edición del Instituto Indigenista Interamericano, 1944. Es de reconocer que el autor se adscribe al marxismo. Recordemos que su propuesta va de acuerdo con las tendencias de la época a intentar resolver la cuestión vía la incorporación proletaria del indio para hacer la revolución socialista.

revolucionaria, explicable por la curva entonces todavía ascendente del proceso iniciado en 1910. Se estaba “forjando patria” (Gamio), “substanciado la idea de nación” (Aguirre Beltrán).<sup>15</sup>

Estos ideales revolucionarios también son compartidos por el marxismo de la época,<sup>16</sup> así tenemos dos teóricos importantes: Narciso Bassols y Vicente Lombardo Toledano.<sup>17</sup> Del segundo, Aguirre Beltrán, dirá:

Lombardo representa el esfuerzo más acabado hecho en México por nacionalizar una interpretación marxista del problema del indio y que, con ello, abrió alternativas antes no contempladas con claridad para resolverlos. Los indigenistas de México estamos en deuda con él.

Seguramente Gonzalo Aguirre Beltrán inicia la etapa de la antropología aplicada en México sustentando la tesis de las Regiones de Refugio.<sup>18</sup>

La delegación mexicana en el Congreso de Pátzcuaro estuvo integrada por Luis Chávez Orozco, jefe del departamento autónomo de asuntos indígenas, historiador eminente y militante marxista y por Vicente Lombardo Toledano (voz de la delegación), dirigente máximo de la poderosa Organización de Trabajadores de México. Además, compusieron la delegación mexicana profesionales distinguidos de las ciencias antropológicas —como Manuel Gamio, Moisés Sáenz, Miguel Othón de Mendizábal y Alfonso Caso—. Una media docena de maestros extranjeros —entre los cuales se contaba Mauricio Swadesh, Norman Mc. Quown y Paul Kirchhof— que llegaron atraídos por los cambios sociales que impulsaba el movimiento revolucionario, contribuyeron como miembros de la delegación mexicana, a configurar la nueva política.

Concurrieron como asesores Julio de la Fuente, Alfonso Villa Rojas, Daniel Rubín de la Borbolla, Gilberto Loyo, Mauricio Magdalen y William C. Townsend, quien no figuró como delegado, pero su influencia estuvo en las resoluciones sobre el uso de las lenguas vernáculas.<sup>19</sup>

De este modo, se puede aseverar que es:

---

<sup>15</sup> “Del indigenismo de la revolución a la antropología crítica”, en *De eso que llaman Antropología Mexicana*, México, Editorial Nuestro Tiempo, 1970. p. 41

<sup>16</sup> Véase: *Primer Congreso Indigenista Interamericano*, México, 1940; Chávez Orozco, *La escuela mexicana*, México, Editorial orientaciones, 1940.

<sup>17</sup> “Al comentar, días después de terminado el Congreso, su enorme trascendencia, Lombardo hace notar que sus afirmaciones principales fueron: 1) Luchar contra los efectos perniciosos del latifundio y de la concentración de la tierra, 2) dotar a los núcleos indígenas de tierras, aguas, crédito y dirección técnica, para hacerlos factores de importancia en la economía de cada país; 3) respetar la integridad social y cultural de los grupos indígenas; 4) emplear las lenguas autóctonas para transmitir mediante ellas, la cultura universal a los indígenas; y 5) aceptar a estos en la vida de América, no como hombres vencidos, ni como menores sujetos a tutela, sino como una fuerza humana que ha de contribuir al enriquecimiento de la cultura de cada país. Lombardo Toledano, Vicente, *El Problema del indio*, México, SEP Setentas, 1973.

<sup>18</sup> Véase el prólogo de Palermo, Ángel, “Introducción”: Gonzalo Aguirre Beltrán, *Obra Polémica*, México, Universidad Veracruzana y FCE; 1992.

<sup>19</sup> Aguirre Beltrán, Gonzalo, “Introducción” al libro de Lombardo Toledano Vicente, *El problema del indio*, México, SEP Setentas, p. 38

indudable que el indígena y los indígenas han estado presentes en todo planteamiento y en los principales momentos de definición del desarrollo nacional (México). De ahí quizás el encuentro creador que se hace evidente, a partir de 1917, entre hombres que tenían una inclinación más marcada hacia las actividades prácticas y aquéllos que inicialmente partieron de una vocación teórica.<sup>20</sup>

Indudablemente hay un carácter vinculante del indigenismo con la revolución mexicana. Con ello la restitución de sus tierras, que sigue siendo una demanda vigente, si recordamos el *Plan de San Luis* de Francisco I. Madero, cuando inicia su lucha contra la dictadura de Porfirio Díaz; El *Plan de Ayala* de Emiliano Zapata que es recogido por el Decreto de 1915, expedido por el Presidente Carranza, con el cual se inicia la reforma agraria mexicana. La demanda indígena por la tierra se encuentra formulada por el artículo 27 constitucional de 1917 y luego reformado por el gobierno de Salinas de Gortari con lo cual se inicia para algunos “La reforma de la reforma agraria” y para otros la “contrarreforma agraria”.

Sin embargo, constitucionalmente los indígenas no aparecen como tales y, al igual que la Constitución liberal de 1857, se pretendió, con una superestructura jurídica, negar una realidad socio-económica y cultural.

Al decir de Margarita Nolasco:

el indigenismo también demuestra que los indígenas no viven aislados del mundo que los rodea, sino que forman parte de él”. Inicia el estudio de las relaciones entre los grupos indígenas y los no indígenas pero hace especial hincapié en la cultura. Su enfoque es histórico; considera que “los indígenas son el resultado de tres siglos de colonización española y un siglo de luchas internas y épocas de paz extrañamente mezclados; pero que indígenas y no indígenas están siempre integrados en un mismo sistema de relaciones. El sistema esta en tal forma estructurado que se establece un proceso continuo de intercambio cultural entre ambos mundos, haciendo que la aculturación sea un proceso dinámico [...]”.<sup>21</sup>

Descripción sobre la política indigenista en América tomando como modelo seis países: México, Guatemala, Ecuador, Perú, Brasil y Bolivia, la encontramos en el texto ya citado de Alejandro Marroquín.

El estudio se fundamentó en la resolución No 35 del *VI Congreso Indigenista celebrado* en Pátzcuaro, México, del 15 al 21 de abril de 1968, en donde se estableció la obligación de realizar de manera sistemática una evolución de la *labor indigenista llevada a cabo en cada país americano*. Justamente el trabajo de Marroquín fue elaborado en cumplimiento de esa resolución y en los países escogidos fue donde el indigenismo concretó más sus acciones y de donde, a la larga, se formularán sus mayores críticas.

---

<sup>20</sup> Instituto nacional Indigenista, *México Indígena. INI 30 años después*. Revisión Crítica, diciembre de 1978. p.25

<sup>21</sup> “La antropología aplicada en México y su destino final el indigenismo”, en *De eso que llaman antropología mexicana*”, México, Editorial Nuestro Tiempo, 1970. p. 71

En la propuesta de Rodolfo Estavenhagen y su equipo de trabajo, tomando como base las experiencias de Brasil, Guatemala, México y Perú, se asentó en torno al indigenismo:

De esa manera el pensamiento latinoamericano de principios del siglo XX inicia una nueva etapa en la construcción de su identidad, la cual, se origina a partir de la revalidación de la realidad y con ella la crítica al positivismo y a las creencias del sionismo; constituía el modelo a realizar en Latinoamérica, previa aniquilación de la herencia ibérica o latina... Tomar conciencia de la propia realidad para transformarla en los hechos significaba asumir al “indigenismo” como parte de la realidad que se proponía transformar. Pero resulta que al tratar de dar solución a la diversidad latinoamericana, el “indígena” sigue desempeñando el papel de instrumento de una prosperidad y bienestar que no son suyos.

Agregan:

Así pues, el eje principal en que girará la redención, la salvación del “indio” en el contexto latinoamericano a partir de las ideas que expresaron los pensadores del siglo XX, será el de la urgente integración de estos pueblos con la finalidad de edificar naciones homogéneas culturalmente. Bajo los principios de asimilación e integración se orientarán las políticas indigenistas que en la actualidad constituyen el soporte del indigenismo oficial en el continente.<sup>22</sup>

Así, hemos abordado el denominado “indigenismo”, que para el caso se impregna en sus inicios de los principios de la Revolución Mexicana, los cuales, para algunos, se abandonan a partir de las sucesiones presidenciales después de Lázaro Cárdenas. En tanto, otros estiman que hay un ascenso del indigenismo institucionalizado (1936-1982) y luego su descenso (1983-2000).

Tomar el caso de México es importante ya que fue el modelo más exitoso del indigenismo en América Latina, dada su estabilidad política.

La otra corriente doctrinal que no podemos perder de vista es la antropología cultural norteamericana, que centra sus mayores esfuerzos en Guatemala y tiene también como laboratorio importante el sur mexicano y la región andina.<sup>23</sup>

### 3. El Modelo Integracionista de la Antropología Cultural Norteamericana

Los estudios antropológicos norteamericanos ligados a esta visión integracionista se iniciaron con los estudios de Robert Redfield, los cuales superan a los estudios clásicos de la comunidad para determinar los vínculos sociales que la unen a una sociedad mayor. En estas circunstancias nace la “teoría de la aculturación”, cuya obra precursora es la del citado autor: *Tepoztlán a Mexican Village* de 1930, trabajo que representa una alternativa

---

<sup>22</sup> *Derecho Indígena y Derechos Humanos en América Latina*, Colegio de México e Instituto Interamericano de Derechos Humanos. México, 19 .pp. 44/45.

<sup>23</sup> Consultar: Ewald, Robert H., *Bibliografía Comentada Sobre la Antropología Social de 1900 a 1953*, Seminario de Integración Social Guatemalteca, 1956; Redfiel, Robert, “La sociedad Folk.”, en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. IV, No 4, México, 1970; Flores Alvarado, *El Adamsismo y la Sociedad Guatemalteca*, Guatemala, Ed. Piedra Santa, 1983; Goubaud, Carrera, Antonio, *Indigenismo en Guatemala*, Seminario de Integración Social, Guatemala, 1964; Solares, Jorge, “Corrientes antropológicas sobre etnicidad y clases social en Mesoamérica”, en *Debate*, No 2., FLACSO, Guatemala, 1989.

de estudio más dinámico, o sea, una salida en cuanto al nivel inicial de la descripción etnográfica. Este enfoque representó una visión más amplia del problema del “contacto cultural” y del “difusionismo inicial”, fenómenos socioculturales que constituyen el aspecto más esencial de estudio.

Esta perspectiva de enfocar cambios socioculturales en el marco de los Estados nacionales pluriétnicos, tuvo un impacto indiscutible en las políticas indigenistas de los gobiernos latinoamericanos. A pesar de que puede tacharse a esta antropología de ser deliberadamente etnocida, su influencia intelectual condujo a una visión del “problema indio” con consecuencias semejantes.

La propuesta inicial de la teoría de la aculturación partió de la propuesta del *continuum folk urbano*. Los trabajos realizados bajo esta metodología en ningún caso fueron aislados y formaron parte de un plan maestro apoyado por fundaciones privadas u organismos estatales que tenían ciertos objetivos específicos. Julián H. Steward, director de estudios antropológicos de la *Smithsonian Institution*, respaldado por la comisión interdepartamental del Departamento de Estado para la Cooperación Científica Cultural, manifestó en su oportunidad que los resultados de estas investigaciones se publican con el fin de:

- i. Proporcionar un conjunto de datos que impulsen el análisis y la comprensión científica de las complejas tendencias en rápido movimiento de los cambios de la cultura moderna entre los que, en general, se describen como pueblos de “cultura Folk”.
- ii. Proporcionar información que ayude a las personas con qué deben encarar responsabilidades administrativas.<sup>24</sup>

Los trabajos en materia de aculturación fueron patrocinados por influyentes organizaciones y planificados como actividades de importantes equipos: El Instituto *Carnegie* patrocinó el programa maya (del cual formó parte el estudio de Yucatán de Redfiel); el Instituto de Antropología Social de la *Smithsonian Institution* estimuló el Programa Peruano llevado a cabo por Harry Tsopik y John Gillin y, por último, el Proyecto Tarasco que fue organizado conjuntamente por los gobiernos de México y la Universidad de California bajo la dirección de Ralph L. Velas. En Guatemala, de 1934 a 1946, Sol Tax trabajó para la Fundación *Carnegie* sobre aspectos de la cultura indígena, cuyo fruto fue su libro el *Capitalismo del Centavo*.

En Guatemala, la antropología cultural prácticamente condujo teóricamente al indigenismo, vía el Seminario de Integración Social y el Instituto Indigenista Nacional, el cual fue cerrado después por las dictaduras militares.

Su influencia de 1940 a los años 50's fue tan grande que la Institución *Carnegie* de Washington llegó a formar parte, durante varios años, del consejo consultivo del Instituto

---

<sup>24</sup> Marshal, Juan F., *Cambio social en América latina*, Buenos Aires, Solar/Hachete, 1967, p.51.

Indigenista Guatemalteco. El teórico más importante de esta corriente fue Richard Adams y su teoría de la ladinización.<sup>25</sup>.

El quehacer investigativo se basó fundamentalmente en la denominada *Guía Para la Clasificación de los Datos Culturales*, más conocida entre los antropólogos como la *Guía Murdock*, editada por primera vez en 1954 por la Oficina de Ciencias Sociales de la Unión Panamericana y el Instituto Indigenista Nacional de Guatemala. Originalmente fue editada en inglés, *Outline of Cultural Material* publicada por la *Human Area Files* de Estados Unidos.

En el año de 1942, la oficina del coordinador de asuntos interamericanos del gobierno de Estados Unidos, estableció un contrato con la Universidad de Yale, con la finalidad de preparar el llamado *Índice Estratégico de América Latina*.

En Guatemala, frente a la antropología cultural se dio un enfrentamiento político, en tanto que el proyecto del segundo gobierno de la revolución de octubre, encabezado por el coronel Jacobo Arbenz Guzmán, implementó la reforma agraria (Decreto 900) que afectó los intereses económicos norteamericanos y su control político, entre ellos, los de la visión antropológica que tuvo como rival el desarrollo de un derecho social: agrario, laboral, de seguridad social y autodeterminación; lo cual, afectó al sector oligárquico aliado del Departamento de Estado y a sus empresas que controlaban la producción agrícola, frutera, ferrocarrilera, de energía eléctrica, etc., aliados de la iglesia católica conservadora.

En los años setentas surgen estudios importantes que formulan una crítica seria a la antropología cultural, que algunos han denominado antropología de la ocupación; cabe destacar los planteamientos de Rodolfo Stavenhagen, Severo Martínez Peláez, Jean Loup Herbert y Carlos Guzmán Böckler para Guatemala.<sup>26</sup>

#### 4. Convenio 169. Tránsito del integracionismo al indigenismo de participación

Las acciones integracionistas de Naciones Unidas cambiaron de giro cuando se da la revisión del Convenio 107 que se produjo en la reunión 234 (noviembre de 1986), ya que el Consejo de Administración decidió incluir en la orden del día de la 75a. reunión (1988) de la Conferencia Internacional del Trabajo el siguiente punto: “Revisión parcial del Convenio Sobre Poblaciones Indígenas y Tribales” de 1957 (núm. 107).

---

<sup>25</sup> La ladinización fue para Adams un proceso mediante el cual un indio se convierte en hispanoamericano. Véase: Adams, R.N. *Encuestas sobre la cultura de los ladinos*, Austin, University of Texas, 1968; “La transformación social en Guatemala” en *Cambios sociales en América Latina*, México, Libreros Mexicanos Unidos, 1965; *Introducción a la antropología aplicada*, Seminario de Integración Social, Guatemala, 1971.

<sup>26</sup> Guzmán Böckler, Carlos y Jean Loup Herbert, *Guatemala una Interpretación Histórico Social*, México, Siglo XXI, 1970; Martínez Peláez, *La patria del Criollo*, Guatemala, Universidad de Guatemala, 1970; Stavenhagen, Rodolfo, *Clases, colonialismo y aculturación*, Cuadernos del Seminario de Integración Social, Número 19, Guatemala, 1968. Ver Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando, “Etnocidio antropológico: la versión de la antropología cultural norteamericana sobre los indios en Guatemala” en *Justicia y Pueblos Indígenas*, Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala, 2da edición, 2000. pp.124/166.

La OIT trabajó, junto al Convenio 107, la recomendación número 104 en la época en que dirigió el Programa Indigenista Andino, un programa integrado de cooperación técnica en el que participaban algunas otras organizaciones intergubernamentales.

Ante esta situación, y tras una decisión adoptada por el Consejo Administrativo en su 231a reunión (noviembre de 1985), se celebró en septiembre de 1986 una *Reunión de Expertos Sobre la Revisión del Convenio Sobre Poblaciones Indígenas y Tribales* ya citada. Los expertos recomendaron por unanimidad la revisión urgente del convenio, sugirieron especial atención en reexaminar el enfoque integracionista básico del convenio y sus disposiciones sobre el derecho a las tierras, así como las relativas a la contratación, condiciones de empleo y trabajo de dichas poblaciones, poniendo de relieve que la revisión del convenio debería ser sólo parcial, es decir, debería basarse en el texto del instrumento existente a fin de preservar en la medida de lo posible los puntos válidos.

En todo caso se estimó que el Convenio 107 “es anticuado. Es preciso revisarlo”. Entre las conclusiones para su revisión se destacó:

1. La tendencia hacia la integración del actual convenio es inadecuada y ya no refleja las concepciones actuales.
2. Los pueblos indígenas y tribales deberían gozar tanto como sea posible del control sobre su propio desarrollo económico, social y cultural.
3. Debería de reconocerse el derecho de estos pueblos a mantener relaciones recíprocas con la sociedad nacional en pie de igualdad a través de sus propias instituciones.
4. Los derechos tradicionales sobre la tierra de estos pueblos deberían de reconocerse y protegerse efectivamente, y tomar nota de que los representantes indígenas y tribales presentes consideraron de manera unánime que esas tierras deberían ser inalienables.
5. A fin de hacer efectivos esos derechos, los Estados ratificantes deberían de adoptar medidas para determinar las tierras a las cuales esos pueblos tienen derecho, procediéndose al deslinde o demarcación de las mismas si no lo hubiesen efectuado.
6. La facultad de los estados para apropiarse tierras indígenas o tribales o para trasladar a estos pueblos de sus tierras; debería de limitarse a circunstancias excepcionales y sólo debería tener lugar si cuenta con el libre consentimiento dado con plena información. Si este consentimiento no pudiera obtenerse, esta facultad debería ejercerse sólo después de procedimientos adecuados previstos para determinar las circunstancias excepcionales de cada caso y que garanticen a estos pueblos la oportunidad de estar efectivamente representados.
7. En los casos de traslados necesarios en función de apropiaciones a que se refiere el párrafo anterior, y después de esos procedimientos, los grupos indígenas o tribales deberían recibir compensaciones que incluyeran tierras por lo menos de la misma superficie, calidad y situación legal en las que puedan continuar su modo de vida tradicional y que sean apropiadas para proveer a sus necesidades presentes y desarrollo futuro.
8. Los pueblos indígenas y tribales deberían verse plenamente involucrados en cada etapa del procedimiento de cada una de las actividades propuestas que sean adoptadas por la OIT o por los estados ratificantes y que afecten a esos pueblos.
9. Considerar que los representantes indígenas y tribales presentes insistieron de manera unánime sobre la importancia de la libre determinación en los asuntos económicos, sociales

y culturales, como un derecho y como un principio esencial para el desarrollo y nuevas normas de la OIT.<sup>27</sup>

Los expertos empleadores expresaron sus reservas sobre los puntos 7 y 9.

Cabe señalar que la revisión del Convenio 107 devino también de las demandas de los propios pueblos indígenas y tribales:

Las implicaciones que conlleva la noción de integracionismo y otra serie de nuevos elementos que fueron surgiendo a lo largo de los años hicieron sentir la necesidad de emprender la revisión del Convenio núm. 107. En particular se debe indicar el surgimiento de las organizaciones de los pueblos indígenas y tribales, su presencia en los foros nacionales y el reconocimiento de su participación en la toma de decisiones sobre cuestiones que les afecten.<sup>28</sup>

Luego entró en vigor, en septiembre de 1991, el Convenio Revisor número 169, considerando que la evolución del derecho internacional desde 1957 y los cambios que han sobrevenido 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. Por otra parte, dicho convenio reconoció las aspiraciones de los pueblos a asumir el control de sus propias instituciones, formas de vida, desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones dentro del marco de los Estados en que viven. Se observó, igualmente, que en muchas partes del mundo esos pueblos no pueden gozar de los derechos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población ya que sus leyes, valores, costumbres y perspectivas han sufrido, a menudo, erosión. Se recordó la particular contribución de los pueblos indígenas y tribales a la diversidad cultural, a la armonía social y ecológica de la humanidad y a la cooperación y comprensión internacionales. Se insistió en que el convenio es aplicable a los pueblos tribales en países independientes cuyas condiciones sociales, culturales y económicas los distinguen de otros sectores de la colectividad nacional y que están regidos total o parcialmente por sus propias costumbres, tradiciones o por una legislación especial, también aplicable a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de encontrarse en una región geográfica a la que pertenece el país o por descender de poblaciones que habitaron en él en la época de la conquista, colonización o el establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, sea cual fuere su situación jurídica, conserven todas sus instituciones sociales, económicas, culturales y políticas propias (o parte de ellas). El convenio, además, da respuesta a una de las reivindicaciones más recurrentes de las organizaciones indígenas y tribales, la de abandonar el integracionismo y aceptar al denominado “etnodesarrollo” que da particular importancia a la participación indígena en la identificación de sus problemas y considera a la autoidentificación (conciencia de su identidad) como un criterio fundamental para determinar a qué grupo se aplica éste. Entonces, se consideró a la

---

<sup>27</sup> OIT. *Conferencia Internacional del Trabajo, 75a. reunión, 1988. Informe VI (1)* Ginebra, 1987. pp125/126.)

<sup>28</sup> Pulido J.R. (Oficina Internacional del Trabajo), “Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales”, en *Anuario Indigenista*, vol. XLVIII, diciembre de 1988. p. 100.

conciencia de la identidad indígena o tribal como un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del convenio.

Doctrinalmente, el Convenio Revisor 169 de la OIT es fruto de un largo proceso de construcción y no se trata simplemente de que el derecho internacional público moderno sea el gestor.

Esta propuesta conlleva una visión juspositivista; en tanto que olvidan los procesos sociales y políticos que le dan vida, al ser sus fuentes reales.

Para efecto del análisis de dicho convenio haré dos reflexiones, la primera, encaminada a la presentación de su contenido normativo y, la segunda, orientada a determinar las fuentes reales y doctrinales, que le dieron sustento.

El convenio abordó la cuestión agraria y resulta fundamental resaltar, como lo afirma Gutelman, que “Los problemas agrarios constituyen, pues, un lugar geométrico al que se le aplican, en un estudio de disección, métodos e instrumentos pertenecientes a ciencias y disciplinas extremadamente diversas”.<sup>29</sup>

Los estudios pioneros de Mariátegui en sus *Siete Ensayos*, partieron de la tesis que:

quienes ignoran o eluden a éste como problema económico social, son otros tanto estériles ejercicios teóricos –y a veces sólo verbales-, condenados a un absoluto descrédito. No los salva a algunos su buena fe. Prácticamente todos han servido sino para ocultar o desfigurar la realidad del problema. La crítica socialista lo descubre y establece, porque busca sus causas en la economía del país y no en sus mecanismos administrativos, jurídicos o eclesiásticos, ni en su dualidad o pluralidad de razas, ni en sus condiciones culturales o morales. La cuestión indígena arranca de nuestra economía. Tiene sus raíces en el régimen de propiedad de la tierra. Cualquier intento de resolverla con medidas administrativas o de policía, con métodos de enseñanza o con obras de vialidad, constituyen un trabajo superficial o adjetivo, mientras subsistan la feudalidad [...].

El Convenio 169 en su desarrollo normativo destaca:

La utilización del término pueblo 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 1.3. Convenio 169).<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Gutelman, Michael, *Structures et Reforma Agriares*, Paris, Petit Collection, Maspero, 1978, pp. 15 y ss.

<sup>30</sup> Resulta importante al respecto consultar el *Informe IV (2ª) Revisión parcial del Convenio sobrepoblaciones indígenas y tribales, 1957 (núm. 107), Conferencia Internacional del Trabajo, 76.a. reunión 1989*. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 1989. Las inconformidades sobre el término provinieron en especial de las delegaciones oficiales de Australia, Brasil, Canadá, Chile, Ecuador, Estados Unidos e India. Los organismos deliberantes de las Naciones Unidas no han tomado ninguna decisión acerca de si el derecho de libre determinación rige para los pueblos indígenas y tribales ni, en caso afirmativo, en qué medida o en que circunstancias. No se tuvo en cuenta la propuesta de utilizar el término “naciones”.

En lo que concierne a las disposiciones sobre tierras (artículos 13-19), el texto del convenio incluye la expresión “tierras o territorios”, reconoce a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras tradicionalmente ocupadas, así como sobre las que no están exclusivamente habitadas por ellos.

En el artículo 13 se establece que, al aplicar las disposiciones del convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que, para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados, reviste su relación con la tierra y los territorios o con ambos cuando sea aplicable que ocupen o utilicen de alguna manera —y en particular— los aspectos colectivos de la relación. En el artículo 15 (párrafo 1) se prevé que los derechos de los pueblos indígenas y tribales a disfrutar de los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Esos derechos comprenden la potestad de esos pueblos de participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.

En el artículo 13.2, el término “territorios” causó muchas dificultades. Hubo delegados gubernamentales que hubieran preferido el término “áreas”, considerado menos problemático.

El artículo 18 sanciona toda intrusión o todo uso no autorizado de las tierras. El artículo 19 se refiere a los programas agrarios nacionales que deberán garantizar a los indígenas las condiciones equivalentes a las que disfrutaban otros sectores de la población.

En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales y de los recursos del subsuelo o tengan derechos sobre otros recursos existentes en la tierra, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados antes de emprender cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras, esto con el fin de determinar si esos pueblos interesados deberán participar, siempre que sea posible, de los beneficios que reportan tales actividades, así como de percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.

Respecto al traslado de los pueblos indígenas (artículo 16), éste sólo se puede realizar excepcionalmente, debiendo efectuarse con su consentimiento y con conocimiento de causa. Cabe señalar que la problemática aludida ha sido crítica para los pueblos indígenas, al extremo que ha dado lugar al desarrollo de un campo especializado de las ciencias sociales que se denomina la “antropología de las presas”.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Barabas, Alicia y Miguel Bartolomé, *Hydraulic Development and Ethnocide: The Mazatec and Chinnantec People of Oaxaca*, México, Copenhague, núm 15, 1973. “Antropología y relocalizaciones”, en *Anuario del Colegio de etnólogos y antropólogos sociales*, México, 1992; “Normatividades jurídicas en torno a las relocalizaciones de población indígena”, en Ordóñez Cifuentes, José, *Derechos indígenas en la actualidad*, México, UNAM, 1994. Hay estudios sobre el problema en varios países de América Latina.

Como es sabido, la segunda parte del convenio (artículos 13 a 19) fue objeto de más de cien propuestas de enmienda, las cuales se relacionan con la tierra. Dichos artículos fueron discutidos por un grupo de trabajo especial que no siempre llegó a la unanimidad. Su adopción fue posible cuando el presidente propuso que el comité tratara esos artículos como un texto, con excepción del artículo 17.2, acerca de la transmisión de derechos sobre la tierra.

Recordemos que la parte II del convenio, tal como fue aprobado, fue una transacción hecha posible por concesiones recíprocas de los representantes de los gobiernos, empleadores y trabajadores. Se conversó sobre posibles contradicciones con los derechos estatales y que ciertos gobiernos latinoamericanos podían enfrentarse a dificultades. También Canadá, India, la URSS y Portugal formularon reservas con respecto a varios artículos. Cabe aclarar que al ratificar un convenio de la OIT no es posible acuñar reservas.

El convenio se vincula también con el derecho del trabajo, que contemporáneamente ha recurrido a dos palancas instrumentales, que a decir de los especialistas, han asegurado el cumplimiento de los derechos humanos: la incorporación a la norma constitucional y a la protección internacional. Aún hay que tener presente que las orientaciones en materia del derecho del trabajo, inspiradas en la corriente neoliberal, se fundamentan en una economía de mercado con una revisión normativa de corte empresarial y la renuncia a los principios del derecho social.

En el Convenio 169 aparecen disposiciones relativas a la contratación y condiciones de empleo, a la formación profesional, a las artesanías e industrias rurales, a la seguridad social y sanidad, así como a la administración de las medidas contempladas en el nuevo convenio. Se adoptó un nuevo artículo (32) sobre “contratos y cooperación a través de las fronteras”, previniendo que los gobiernos debieran tomar medidas apropiadas, incluso por medio de acuerdos internacionales, para facilitar los contactos y cooperación entre pueblos indígenas y tribales a través de las fronteras, incluidas las actividades en las esferas económica, social, cultural, espiritual y ambiental.

El detallado artículo 20 trata de contratación y condiciones de empleo e incluye medidas especiales para garantizar una protección eficaz. Toda discriminación queda prohibida y enumera otras medidas protectivas, ligándose con el Convenio 111 de OIT contra la discriminación.

La vigencia y el estudio de los derechos humanos es un imperativo previsto por la norma internacional; así lo expresa el artículo 26 de la Declaración Universal, al afirmar que: “La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento al respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales”.

Resulta positivo que el Convenio en materia de derechos humanos reconozca el pluralismo jurídico, aun con limitaciones en el sentido de que al aplicar la legislación nacional deberán tomarse debidamente en consideración las costumbres o derecho consuetudinario de los pueblos y que tendrán el derecho de conservar sus costumbres e

instituciones, siempre que no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional, ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos (artículo 8.1 y 8.2). Esto no impedirá a los miembros de dichos pueblos ejercer los derechos reconocidos a todos los ciudadanos del país y asumir las obligaciones correspondientes (artículo 8.3). Sin embargo, estimo que en respeto a los derechos humanos y al ideario del pluralismo jurídico, también debió incluirse que el derecho “nacional” podrá aplicarse siempre que respete los derechos humanos reconocidos internacionalmente.

En materia penal (artículos 9.10.11-12) se dará preferencia a métodos distintos del encarcelamiento; el 11 prohíbe la imposición de servicios personales obligatorios. El artículo 12 se refiere a garantías de procedimientos legales. Quizás la mayor dificultad al aplicar el convenio es como superar la visión criminológica positivista que embarga a los estados nacionales. De esa cuenta surge un replanteamiento del derecho penal sustantivo y adjetivo estatal.

Recordemos que, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, ha reconocido el papel de UNESCO en materia de enseñanza de esos derechos al pedirle que examine

La posibilidad de considerar el estudio sistemático y la elaboración de una disciplina científica independiente relativa a los derechos humanos teniendo en cuenta los principales sistemas jurídicos del mundo con vistas a facilitarse la enseñanza, el conocimiento, la comprensión y el estudio de los derechos humanos (Resolución, II XXVII del 22 de marzo de 1971).

Esta relacionado con el derecho al desarrollo que es un derecho colectivo inalienable que pertenece a todos los pueblos; se fundamenta en el artículo 28 de la Declaración Universal, así como el derecho humano de toda persona —individualmente o en entidades establecidas en virtud del derecho de asociación— a participar en el orden económico, a contribuir y a disfrutar de él, para que pueden realizarse plenamente todos los derechos humanos establecidos en la Carta Internacional de los Derechos Humanos.

Con respecto a los pueblos originarios, el etnodesarrollo debe ser una expresión de los derechos de los pueblos a la autodeterminación, en virtud de la cual, todos los pueblos acuerden libremente su estatus político y persigan autónomamente el desarrollo económico, social y cultural, pudiendo disponer de su riqueza y recursos naturales para sus propios fines.

A propósito de la ratificación de los convenios y tratados internacionales, también es conveniente considerar su vigencia pues el incumplimiento de las leyes constituye otra de las formas de violación a los derechos humanos. Recordemos que el divorcio entre la realidad y la vigencia del derecho, entre la vida y la ley, entre el ser y el deber ser, se proyecta hoy en nuestro continente y ha comprometido la credibilidad del derecho como instrumento eficaz del cambio social en nuestros países, desvirtuando también la posibilidad de que el derecho sea, en

eficacia y vigencia, un factor fundamental para el desarrollo de la justicia. Lamentablemente, para los casos de México y Guatemala, no sólo se ha incumplido en la aplicación del Convenio 169 y no se ha realizado la revisión de derecho nacional para ser congruente con los nuevos postulados internacionales ratificados, sino que, peor aún, se ha violentado y no se ha cumplido con el derecho a la consulta de los pueblos indígenas o se ha hecho caso omiso, como sucedió con los Acuerdos de San Andrés Larráizar.

Atendiendo esta observación, resulta importante recordar que, en la *Resolución sobre Acción de la OIT*, la comisión adoptó por unanimidad el proyecto de resolución sobre las acciones de la OIT concernientes a los pueblos indígenas y tribales sometidos por los gobiernos de Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia. Dicha resolución invita a los gobiernos, organizaciones, trabajadores y empleadores a establecer, con las organizaciones de los pueblos interesados, los procedimientos y medios más adecuados para asegurar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el referido convenio.

Por lo anterior, se prevé la preparación de programas destinados a promover una mejor comprensión y ejecución de las normas contenidas en el Convenio 169 en estrecha colaboración con las instituciones de los pueblos indígenas y tribales.

Asimismo la resolución hace un llamado a las organizaciones internacionales mencionadas en el preámbulo y a otras a que colaboren, en sus respectivos ámbitos de competencia, para el logro y cumplimiento de los objetivos del convenio en coordinación con la OIT.

La resolución, además, invita a la OIT a desarrollar actividades de información y promoción de la ratificación del Convenio 169, así como de asesoramiento a los gobiernos en el diseño y puesta en marcha de programas y medidas efectivas con la plena participación de los pueblos interesados. Prevé también la producción distante y la actualización de los datos relativos a las condiciones económico-sociales de los referidos pueblos.

Finalmente, el Convenio 169 se inscribe dentro de la corriente etnodesarrollista y supera el denominado indigenismo integracionista cuyas fuentes analizaremos más adelante.

Un cotejo entre la norma y su contenido lo encontramos en el estudio realizado en Paraguay por Ester Prieto a requerimiento del Ministerio de Justicia y Trabajo utilizando la Guía del Convenio elaborada por la OIT. Veamos:

- El derecho a ser reconocido como pueblos dentro de un Estado nacional (artículo 1).
- La conciencia de la identidad étnica como criterio fundamental (artículo 1).
- La participación de los pueblos indígenas (artículo 2).
- Derecho de los pueblos a ser consultados y a participar en las decisiones sobre el desarrollo (artículos 6 y 7).

- Respetar a la administración de justicia, necesidad de reconocer las costumbres y formas tradicionales de administración de justicia de las comunidades indígenas (artículos 8 al 12).
- La relación colectiva con la tierra y el territorio (artículo 13).
- Que los pueblos indígenas sean consultados para la utilización de los recursos naturales, incluso el subsuelo (artículo 15).
- Que los pueblos indígenas no deben ser trasladados de las tierras y el territorio que ocupan (artículo 16).
- Respetar el sistema de herencias y transferencias de otras formas de propiedad que tienen las comunidades indígenas (artículo 18).
- Sanciones contra personas que se apropian de la tierra indígena (artículo 18).
- Protección especial en la contratación y condiciones de empleo, programas de formación profesional, seguridad y salud (artículos 20 al 25).
- Educación para los niños en el idioma indígena (artículos 26 al 31).<sup>32</sup>

Por último, el Convenio 169, en su artículo 32, ha logrado plasmar una de las preocupaciones presentes en la realidad de los pueblos indígenas: su tras nacionalidad.

Los gobiernos deberán tomar medidas apropiadas, incluso por medio de acuerdos internacionales, para facilitar los contactos y la cooperación entre pueblos indígenas y tribales a través de las fronteras, incluidas las actividades en la esfera económica.

Recordemos que las normas de la OIT son de dos tipos: convenio y recomendaciones. Los convenios son normas obligatorias para los países que los ratifiquen, convirtiéndose en derecho nacional después de la ratificación; las recomendaciones no tienen ninguna fuerza obligatoria y constituyen orientaciones para la aplicación de los convenios.

Estos antecedentes no pretenden agotar el análisis del convenio 169 del cual nos hemos ocupado en otros textos.

---

<sup>32</sup> OIT ha elaborado dos documentos/guías para la aplicación del Convenio 169: Tomei, Manuela y Lee Swepston, *Pueblos indígenas y tribales: Guía para la aplicación del Convenio núm. 169 de la OIT*, Ginebra, Suiza, OIT, 1996. Swepston, Lee, Graciela Jolidon, Francesa Thornberry y Finn Andersen, *Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales: Una manual*, Ginebra, Suiza, 2003. Otros manuales útiles son: Leary, Virginia, *La utilización del Convenio 169 de la OIT para proteger los derechos de los pueblos indígenas*, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1999; Olguín Martínez, *Los mecanismos de control de la OIT en materia de derechos indígenas. Aplicación internacional del Convenio 169*. México, Ce-Acatl, 2000; Ordóñez Cifuentes, José, Jorge Dandler y Diego Iturralde, "El derecho indígena" (dossier), *Revista de la Facultad de Derecho*, UNAM, México, t. XLII, núms. 185-186, septiembre-diciembre, 1992.

## **LOS DESAFÍOS PRINCIPALES QUE ENFRENTA MÉXICO EN EL CUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES DE LA DECLARACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS**

Mtra. Parastoo Anita Mesri Hashemi-Dilmaghani<sup>1</sup>

### I. Introducción

El trece de septiembre de 2007, después de más que treinta años de lucha y esfuerzos diplomáticos a nivel internacional por parte de los pueblos indígenas y sus aliados(as), la Asamblea General (AG) de la Organización para las Naciones Unidas (ONU) aprobó la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.<sup>2</sup> México, junto con la gran mayoría de los países del mundo, votó a favor de la Declaración.<sup>3</sup> Como todas las declaraciones de la AG, la Declaración representa un consenso a nivel internacional sobre el tema, en este caso, los derechos de los pueblos indígenas.

Aunque la Declaración no es un tratado o convenio (es decir, no puede ser firmado y ratificado por países miembros de la ONU), el hecho de que la mayoría de los países miembros de la ONU hayan votado a favor de la Declaración representa la importancia que se ha dado al asunto a nivel internacional y el consenso que existe sobre varios temas relacionados con los derechos de los pueblos originarios. Siendo así, y tal como se aclara en el Artículo 43 del documento, dicha Declaración representa un acuerdo a nivel internacional sobre “las normas mínimas para la supervivencia, la dignidad y el bienestar de los pueblos indígenas.” Así también, la Declaración rompe con el carácter regional de la legislación internacional vigente en el ámbito de los derechos de los pueblos indígenas, pues casi todos los países partes del Convenio 169 de la OIT (1989),<sup>4</sup> el principal tratado vigente hoy en día sobre el tema, son de América Latina.

Es importante notar la importancia de las declaraciones internacionales (especialmente las de la ONU) como fuentes de derecho internacional público -basta con

---

<sup>1</sup> Estudiante de Doctorado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Agradezco y dedico el artículo a mis tres asesores de tesis- el Doctor Jorge Alberto González Galván, el Doctor Manuel González Oropeza, y el Doctor José Emilio Rolando Ordóñez Cifuentes. Este artículo esta basado en la ponencia que dio la autora en la Mesa Redonda sobre el tema que tuvo lugar el once de octubre, 2007, en el Pos Grado de la Facultad de Derecho.

<sup>2</sup> El texto de la Declaración esta disponible en Internet en la siguiente página: [www.un.org/esa/socdev/unpfi/es/index.html](http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/es/index.html). El dato sobre la lucha de más de treinta años fue proporcionado por Mónica Alemán, del Foro Internacional de Mujeres Indígenas (FIMI), en una entrevista hecha el 18 de febrero, 2008, en Ciudad del Cabo, Sudáfrica.

<sup>3</sup> Fue muy sonado el resultado del voto—solo cuatro países votaron en contra de la Declaración, países con historias coloniales y prácticas hacia sus pueblos indígenas bastante semejantes (Australia, Canadá, Estados Unidos, y Nueva Zelanda). El voto final fue 143 a favor, cuatro en contra, y once abstenciones.

<sup>4</sup> El Convenio 169 fue firmado por México en 1990, entrando en vigor el siguiente año.

recordar que la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 sirvió como base para lo que entendemos hoy en día como los derechos humanos, y que los principales tratados de derechos humanos surgieron de ella, pues dichos tratados, en términos reales, explican detalladamente sus provisiones. Por lo que los argumentos de la falta de obligatoriedad de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas son marginales.

Además, para el caso concreto nacional, es relevante señalar que en la historia reciente, México ha sido un país que realmente dio liderazgo en el asunto indígena en todo el continente americano, aunque su enfoque e ideas no hayan sido lo que hoy en día la gran mayoría de los(as) indígenas y sus aliados(as) identifiquen como el camino correcto.<sup>5</sup> El nacimiento del indigenismo, anunciado, evidenciado, y plasmado en la obra de Manuel Gamio, *Forjando Patria*, de 1916, tuvo varios resultados, entre los cuales cabe señalar las siguientes: la creación del Instituto Indigenista Interamericano (III), con sede en la Ciudad de México, en 1940, como resultado del Primer Congreso Indigenista Interamericano en Pátzcuaro; el establecimiento de la Escuela Nacional de Antropología e Historia (ENAH) en 1946, y la preparación de miles de antropólogos(as) dedicados(as) más que nadie hasta hoy en día al tema; y la creación del Instituto Nacional Indigenista (INI) en 1948. En este contexto, la aceptación oficial o gubernamental del indigenismo y su implantación como política de estado por más que cincuenta años,<sup>6</sup> y su eventual rechazo frente al multiculturalismo, la ideología vigente hoy en día en México, con la transformación tardía del INI a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), representa casi cien años de liderazgos y transformaciones a nivel continental lideradas a grandes rasgos por México.

Sin embargo, y a pesar de lo anterior, hoy en día en México se vive un retraso notable en el ámbito de los derechos de los pueblos indígenas. Dicho retraso ha sido discutido y documentado ampliamente,<sup>7</sup> pero cabe mencionar el incumplimiento de los Acuerdos de San Andrés Lairraínzar y las muy criticadas reformas constitucionales de 2001, y la “delegación” o hecho de haber encomendado la responsabilidad de reglamentar y hacer realidad los derechos indígenas reconocidos en la Constitución Federal a los estados, donde hay una inconformidad total en cuanto a la legislación vigente en el tema. Así las cosas, frente al estado actual en el país, y el débil marco jurídico nacional (y estatal) vigente, es importante ver con un ojo crítico los desafíos que

---

<sup>5</sup> Es interesante reflexionar sobre el hecho de que mientras Manuel Gamio y su ideología indigenista ganó seguidores y apoyo oficial en México, su contemporáneo, José Carlos Mariátegui, estaba impulsando otro marco analítico y teórico en el Perú-- basta con leer la discusión sobre el tema indígena que viene detallada en su obra *Siete Ensayos de Interpretación de la Realidad Peruana* (1928).

<sup>6</sup> La propuesta del Presidente Lázaro Cárdenas del Río era la “incorporación del indio a la civilización moderna...” Gidí Villarreal, Emilio, *Los Derechos Políticos de los Pueblos Indígenas Mexicanos*, México, Porrúa, 2005, p. 72.

<sup>7</sup> Ver por ejemplo González Oropeza, Manuel, *El Derecho por Entregas*, Saltillo y México, DF, Universidad Autónoma de Coahuila y Editora Laguna, 2006, p. 391-406, o López Barcenas, Francisco, et. al., *Los Derechos Indígenas y la Reforma Constitucional en México*, México, DF, Offset Universal, SA, 2002.

enfrenta México con respeto a su tarea de hacer cumplir la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.<sup>8</sup>

## II. El Derecho a la Libre Determinación de los Pueblos Indígenas

El primer desafío que el presente trabajo analizará está relacionado con el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y autonomía. Dicho derecho al autogobierno interno de los pueblos indígenas—que también implica el derecho de definir una posición autónoma frente a la nación—está consagrado en los artículos tres y cuatro de la Declaración:

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

Artículo 4: Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho de libre determinación, tienen derecho a la autonomía o el autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de los medios para financiar sus funciones autónomas.

Según Ana Luisa Izquierdo y De la Cueva, historiadora y mayista de la UNAM, con referencia a los pueblos indígenas de México, la autonomía “debe entenderse como el estatuto legal por medio del cual las distintas comunidades étnicas pueden ejercer, en el interior de la comunidad en la que viven, sus formas tradicionales de gobierno, junto con la libertad de optar por una posición propia frente a la nación.” Así también, la Profesora Izquierdo señala que “[l]a autonomía abre las puertas hacia la democratización porque preserva valores como el pluralismo, la diversidad, la tolerancia y la autodeterminación de los pueblos.”<sup>9</sup>

El derecho a la libre determinación y la autonomía de los pueblos indígenas fue la base sobre el cual se desarrollaron y finalizaron los Acuerdos de San Andrés, y así fueron vinculados directamente a la lucha para la justicia, paz y equidad lanzada por los(as) Zapatistas en el estado de Chiapas. En la zona Zapatista de Chiapas, como en muchas zonas indígenas del país, se ejerce altos niveles de autonomía por los(as) indígenas. Sin embargo, en el mejor de los casos, el marco jurídico existente es incompleto y débil; en la mayoría de los casos, no existe ningún marco jurídico (a parte de las declaraciones generales de la Constitución Federal que revierten la responsabilidad del asunto a los

---

<sup>8</sup> Dichos desafíos no tendrían que ser tan grandes considerando el hecho de que aunque el marco legal nacional, en particular, a nivel de la Constitución Federal, es muy lejos de lo requerido para hacer cumplir los derechos colectivos de los pueblos indígenas, México sí es parte del tratado internacional vigente en el tema—el Convenio 169 de la OIT. Además el Magistrado Manuel González Oropeza ha señalado que las entidades federativas pueden hacer cumplir con los términos y el espíritu de los Acuerdos de San Andrés con reformas a nivel estatal—cosa que no se ha hecho en ningún caso todavía, a pesar de algunos casos destacados de legislación particular, como la Ley de Justicia Indígena de Quintana Roo y las disposiciones del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca.

<sup>9</sup> Izquierdo y De la Cueva, Ana Luisa, *Términos Básicos sobre Derechos Indígenas*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2005, p. 11.

gobiernos estatales); y en el peor de los casos, como la zona Zapatista de Chiapas, los pueblos y comunidades indígenas están ejercitando una autonomía plena pero viviendo en un estado de permanente amenaza por estar sitiados por el Ejército Federal, que los mantiene rodeados y cercados.

En México, para que se pueda dar cumplimiento al derecho internacional a la auto-determinación y la autonomía indígena, plasmado en la Declaración de la ONU, tendrá que ver una reforma no solo a la Constitución Federal, sino a las constituciones estatales, y un cambio radical en la percepción y actitud de los actores gubernamentales al respeto. El artículo 2 de la Constitución federal, reformado, reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía<sup>10</sup> para aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, así como el derecho a elegir, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno. No obstante, José Ordóñez Cifuentes ha notado que después de la aceptación de las adiciones a la Constitución federal, se ordenó la elaboración de una ley reglamentaria, pero este propósito nunca se cumplió, dejando las reformas, según sus palabras, “en la práctica jurídica como una norma ineficaz y que no responde a las expectativas, especialmente después del levantamiento zapatista.”<sup>11</sup>

Es importante subrayar que bajo las disposiciones de la Constitución federal, ya citadas, aunque existen lineamientos a nivel nacional para garantizar y hacer efectivos los derechos indígenas, sin cambios en todos los códigos y leyes relevantes, se quedan sin efecto. De igual manera, dicho marco jurídico requiere que los estados reformen sus constituciones y establezcan las leyes, reglamentos, y procedimientos correspondientes para hacer efectivo dichas garantías constitucionales. Como lo señala Isidro Olvera Jiménez:

Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación dentro del marco constitucional. La expresión concreta de ésta es la autonomía de las comunidades indígenas en los términos establecidos por la ley. Esta es una limitante que ha permeado a casi todos los textos constitucionales, incluyendo al relativo de la Constitución política federal, pues se remite a una ley reglamentaria, en el mayor de los casos inexistente, la posibilidad de observancia.<sup>12</sup>

Según el mismo autor, las modificaciones al marco jurídico nacional, en particular, las necesarias para establecer las líneas básicas y los derechos específicos en la materia, han avanzado lentamente por diversas razones, entre ellas, “[I]o paradójico del carácter

---

<sup>10</sup> Según Diego Valadés, “al plantearse la autonomía de las comunidades indígenas no se contraviene la estructura ni el desarrollo del sistema constitucional mexicano. Por el contrario, se le enriquece.” Valadés, Diego, “Los Derechos de los Indígenas y la Renovación Constitucional en México”, en González Galván, Jorge Alberto (coord.), *Constitución y derechos indígenas*, México, UNAM, 2002, p. 16.

<sup>11</sup> Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando, “Las Demandas Constitucionales en Guatemala y México”, en González Galván, Jorge Alberto (coord.), *Constitución y derechos indígenas*, México, UNAM, 2002, pp. 102-103.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p 171.

novedoso que se ha impuesto al tema, no obstante la presencia histórica de los pueblos indígenas en las diversas etapas de la nación.”<sup>13</sup>

En conclusión, en México hoy en día no existe el reconocimiento político-jurídico o social-cultural de las autonomías indígenas. En lo largo y ancho del país y en niveles variantes, los pueblos y comunidades indígenas ejercen su autonomía (eligiendo bajo sus normas y costumbres autoridades tradicionales, con sistemas de cargos, mayordomías, o de otro índole; resolviendo sus conflictos con sus autoridades judiciales tradicionales, que aplican el derecho indígena, o normas jurídicas indígenas; y organizándose para expresiones culturales y trabajos comunitarios que preservan sus costumbres y modos de vida), sin embargo, dicha autonomía se basa en sistemas y autoridades paralelas no reconocidas por el sistema legal nacional o mestizo.

La autonomía tal como se contempla en la Declaración de la ONU es una autonomía con plena reconocimiento y apoyo gubernamental, para evitar autoridades paralelas y finalmente reconocer el derecho de auto gobierno y todo lo que implica dentro de los pueblos y comunidades indígenas. Como dijo Araceli Burguete Cal y Mayor, investigadora chiapaneca de CIESAS, “Podemos afirmar que no existe autonomía indígena en México, ni en Chiapas... si acaso, en el mejor de los casos y concediendo el beneficio de la duda, se puede decir que en el primer párrafo del Artículo 2º hay un reconocimiento jurídico a la autonomía, pero no hay normas vinculantes.”<sup>14</sup>

### III. Los Medios de Información y Comunicación

En materia de medios de información y comunicación, la Declaración de la ONU representa un gran avance. El artículo 16 de la Declaración dicta lo siguiente:

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a establecer sus propios medios de información en sus propios idiomas y a acceder a todos los demás medios de información no indígenas sin discriminación alguna.

2. Los Estados adoptarán medidas eficaces para asegurar que los medios de información públicos reflejen debidamente la diversidad cultural indígena. Los Estados, sin perjuicio de la obligación de asegurar plenamente la libertad de expresión, deberán alentar a los medios de comunicación privados a reflejar debidamente la diversidad cultural indígena.

---

<sup>13</sup> Olvera Jiménez, Isidro, “Constituciones Estatales y Derechos Indígenas”, en González Galván, Jorge Alberto (coord.), *Constitución y derechos indígenas*, México, UNAM, 2002, pp.172-173.

<sup>14</sup> Entrevista hecha por mi estudiante, Mikel Lasa Estrada, del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, a Araceli Burguete Cal y Mayor, 05 de noviembre, 2007 (copia en posesión de la autora). La pregunta a la cual respondía la Profesora Burguete era la siguiente: “¿Existe una autonomía indígena real en Chiapas?” Su respuesta a la pregunta, “¿Cómo se puede medir la autonomía indígena en Chiapas?” es también muy reveladora: “Que es lo que tenemos entonces en Chiapas? En primer lugar, tenemos luchas autonómicas, es decir, organizaciones indígenas, como el EZLN y otras, que deciden declararse como ‘autónomas’ por la vía de facto, es decir, que deciden romper con la institucionalidad del estado. Deciden entonces poner ‘gobiernos paralelos’ o instituciones paralelas, como por ejemplo: escuelas autónomas (paralelas), ayuntamientos autónomos (paralelos), centros de salud paralelos, etc. En Guerrero existen policías comunitarias autónomas, que actúan también por la vía de facto, pero no son reconocidas legalmente.”

Cabe mencionar que desde hace muchos años el antes llamado INI ha establecido o apoyado radios emisoras en varias lenguas indígenas en lo largo y ancho del país. Sin embargo, hay varios aspectos que ilustran lo que desde mi punto de vista es el gran desafío que enfrenta México en este ámbito.

Primero, hoy en día en el ámbito de los medios de comunicación, la primacía la tiene la televisión, y los periódicos también tienen un lugar muy importante.<sup>15</sup> Entonces hablar del derecho de los pueblos indígenas a establecer sus propios medios de comunicación en sus propios idiomas y acceder a todos los demás medios *necesariamente* implica la facultad de establecer periódicos y canales de televisión y acceder también a dichos medios aún cuando estén controlados por gente de fuera de su comunidad. Lo difícil que es no necesita mayor explicación, particularmente reconociendo el monopolio real que tienen dos grandes empresas de televisión que hace poco factible el establecimiento por parte de comunidades y pueblos indígenas canales de televisión propios y lo poco probable que sería, sin una reglamentación fuerte gubernamental, que dichas empresas ceden a precios accesibles a los pueblos y comunidades indígenas espacio para manifestarse y ejercer su derecho al acceso a medios de información en su propio idioma.

Así también, más importante aún es el segundo párrafo del artículo 16 y lo que representa para el país. Cuando dice que, “[l]os Estados adoptarán medidas eficaces para asegurar que los medios de información públicos reflejen debidamente la diversidad cultural indígena,” va mucho más allá de tener una emisora de radio o un programa de televisión en algún idioma indígena. También implica mucho más que lo contemplado en cuanto a televisoras, emisoras de radio, o periódicos manejados por los pueblos indígenas en sus propios idiomas. Implica que el gobierno mexicano tiene que velar por que los medios de información existentes (nacionales, mestizos) reflejen la realidad cultural del país, es decir, que cuando uno prende la televisión, toda la programación refleja la diversidad cultural del país y no una realidad urbana, capitalina, mestiza o blanca, de clase media alta o alta. Lo que esto implica es muy complejo, y los desafíos son grandes precisamente porque la actuación del gobierno en el ámbito es, por decirlo de forma diplomática, débil si no nulo.

Hay quienes dicen que dado la realidad socio-jurídico del control de los medios de comunicación en el país que la única forma de intentar a hacer cumplir con lo dispuesto en el artículo 16 es a través del establecimiento por parte del gobierno de uno o más canales de televisión estatales. Lo ideal sería que tal canal sea no solo a nivel federal sino a nivel de los estados, para que, por ejemplo, en el estado de Michoacán, toda la programación de haga en los cuatro idiomas del estado y que el enfoque de dicha programación sea la realidad, las necesidades, los intereses, y las noticias relevantes para los pueblos indígenas del estado. Entonces dichos programas reflejarían la diversidad real del estado. Sin embargo, así se evitaría enfrentar el desafío más grande: el de obligar a los dos grandes cadenas a ajustar y cambiar radicalmente sus programas.

---

<sup>15</sup> Aquí no haré mención de los medios electrónicos o del internet.

En conclusión, es obvio que cuando uno vive en un país donde los medios de comunicación no están dirigidos al público nacional en su totalidad y no reflejan su diversidad real, además de no promover dicha diversidad en su manifestación lingüística, es difícil decir que los medios representan un espacio real para el acceso fundamental a la información. Así también, deja en entredicho el reconocimiento de la nación de su realidad pluricultural y terminan siendo los medios de comunicación otro ámbito o forma de marginación, discriminación, y, a final de cuentas, promoción del viejo proyecto asimilista e indigenista.

#### IV. La consulta popular y el consentimiento libre, previo e informado

Con relación a la consulta popular que se tiene que hacer a los pueblos y comunidades indígenas cuando el Estado toma una decisión o decreta una ley que les afecta, la Declaración también representa un gran avance. La consulta es un principio fundamental del Convenio 169 de la OIT, que dicta, en su artículo 6, que dichas consultas deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas que les concierne a los pueblos indígenas. Sin embargo, la Declaración es más explícita todavía en este ámbito, declarando en su artículo 19 lo siguiente:

Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas y administrativas que los afecten, para obtener su consentimiento libre previo e informado.

El Convenio 169 de la OIT establece que la finalidad de la consulta es llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento de los pueblos indígenas acerca de las medidas propuestas; sin embargo, la Declaración aclara que dicho consentimiento tiene que ser libre, previo e informado. Es imposible ignorar la importancia de esa disposición, y el desafío que representa para México.

Desde que haya entrado en vigor en México el Convenio 169 de la OIT, que bajo el artículo 133 de la Constitución forma parte de la Ley Suprema del país, es obligatoria la consulta sobre cualquier decisión que concierne o afecta a los pueblos y comunidades indígenas. Así también, en el artículo 2, párrafo B, inciso IX de la Constitución Federal, se establece que los gobiernos federales, estatales y locales (municipales) tienen la obligación de “[c]onsultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.” Sin embargo, no existe en México el marco jurídico-político adecuado para hacer cumplir con esta obligación, cosa que se vuelve más problemática aún considerando el nuevo marco jurídico internacional establecido por la Declaración, que exige que la consulta resulte en un consentimiento previo, informado y libre.

En muchos sectores vitales para la protección y realización de los derechos humanos fundamentales, como es la salud, la educación, y la vivienda, por nombrar sólo algunos, involucrar a las comunidades indígenas en los planes y decisiones que se tomen permite que las acciones del gobierno realmente sirvan para mejorar las condiciones de vida, en general sumamente precarias, de los(as) indígenas. Las acciones y programas de

gobierno tienen que además reflejar las realidades de las comunidades a las cuales se destinan y sus propias prioridades. Así también, la consulta democrática, abierta, y previa puede asegurar la transparencia en los actos del gobierno así como facilitar la rendición de cuentas.

Una propuesta concreta con relación a la consulta popular sería la formulación de una ley federal reglamentaria que obligue a las diversas autoridades federales hacer consultas para obtener el consentimiento de los pueblos indígenas antes de poder poner en marcha cualquier actividad que les afecte. La ley tendría que ser explícita en cuanto a varios detalles incluyendo plazos o términos dentro de los cuales se tiene que cumplir con las consultas; fuentes de financiamiento para dichas consultas; servicios de traducción e interpretación; y documentación y sistematización de los procesos, por nombrar solo algunos. Dicha ley se aplicaría a todas las instancias del gobierno, y además sería el origen para las reformas a todas las leyes respectivas (la Ley General de Salud, por ejemplo) para incorporar mecanismos claros, concretos y eficaces para llevar a cabo dichas consultas. También se podría exigir dentro de un plazo determinado que las entidades federativas pasen leyes semejantes.

Sin estos cambios radicales en el marco político-jurídico es muy difícil imaginar que México haga cumplir con lo contenido en la Declaración de la ONU sobre el tema de las consultas populares. Solo adoptando una cultura política de consultas (con la presencia física de las autoridades gubernamentales relevantes) sería posible dicho cumplimiento. Así también, es poco probable que haya mejor eficiencia en las acciones gubernamentales y por ende una mejora en el nivel de vida de los pueblos indígenas sin dicho cambio cultural, y continuar sin consultas popular adecuadas pondría en duda la seriedad del gobierno de México con relación al respeto hacia sus pueblos oriundos, que desde varias generaciones buscan una nueva relación entre ellos y el Estado, una relación basada en igualdad y respeto al multiculturalismo.

## V. Tierras y Territorios

Con relación al tema transcendental de las tierras, los territorios, y los recursos, la Declaración dicta lo siguiente:

### Artículo 26

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o de otra forma utilizado o adquirido....

### Artículo 27

Los estados establecerán y aplicarán, conjuntamente con los pueblos indígenas interesados, un proceso equitativo, independiente, imparcial, abierto y transparente, en el que se reconozcan debidamente las leyes, tradiciones, costumbres y sistemas de tenencias de la tierra de los pueblos indígenas, para reconocer y adjudicar los derechos de los pueblos indígenas en relación con sus tierras, territorios y recursos...

## Artículo 28

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a la reparación, por medios que pueden incluir la restitución o, cuando ello no sea posible, una indemnización justa, imparcial y equitativa, por las tierras, los territorios y los recursos que tradicionalmente hayan poseído u ocupado o utilizado de otra forma y que hayan sido confiscados, tomados, ocupados, utilizados o dañados...

Como la ha declarado Rodolfo Stavenhagen, destacado experto en el tema de los derechos de los pueblos indígenas a nivel nacional e internacional, “[e]l problema fundamental de las comunidades campesinas indígenas es el de la tierra.”<sup>16</sup>

Los desafíos en este ámbito son muy grandes, dado el contexto nacional de la contra reforma agraria del 1992,<sup>17</sup> los males efectos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, y el abandono casi total del campo por parte del gobierno mexicano. Sin embargo, no se puede contemplar de manera seria los derechos de los pueblos indígenas sin buscar una solución al problema agrario, dado que afecta de manera desproporcionada a los pueblos indígenas. Asimismo, según lo dictado por la Declaración de la ONU, dicha solución tendrá que reconocer explícitamente el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a sus tierras y territorio, y la redistribución o reparto de tierras en el caso de que la comunidad no las tenga.

Con la contra reforma agraria presentada, impulsada e impuesta por el ex-presidente Carlos Salinas de Gortari en 1992, se puso un final a la justicia agraria y reparto agrario en México. Siendo así las cosas, sin una nueva reforma que deshaga los cambios al artículo 27 constitucional, es imposible que México cumpla con sus obligaciones con relación a las tierras, territorios y recursos bajo la Declaración.

El tema agrario en México es de suma complejidad, pero para los propósitos de este análisis, cabe subrayar los siguientes puntos:

1. Desde 1991 no existe un censo agropecuario que permita entender con precisión estadística y geográficamente la realidad de campo mexicano;<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Stavenhagen, Rodolfo, *Derecho Indígena y Derechos Humanos en América Latina*, México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos y El Colegio de México, 1988, pp. 305-306.

<sup>17</sup> Con relación a tal tema, se ha escrito lo siguiente: “En efecto, las modificaciones que se hicieron al artículo 27 constitucional reducen aun más los márgenes sustantivos para reconocer legalmente una reivindicación histórica de los pueblos indios; el control *colectivo e interno* de sus recursos, en especial de las tierras. Asimismo, la aplicación de tales cambios disminuye las posibilidades de que las comunidades indígenas puedan protegerse de la permanente presión circundante y del asedio externo sobre sus recursos y modos de vida. La nueva legislación agraria que de ello resulta, liberaliza los controles del grupo y crea los mecanismos jurídicos para que, bajo determinadas condiciones y “libremente”, los ejidatarios (y eventualmente los comuneros) puedan ceder los derechos de usufructo sobre sus recursos (en conjunto o individualmente), parcelar sus tierras, ponerlas en manos de terceros para su explotación e incluso enajenarlas. Todo esto... con relativa facilidad.” Díaz-Polanco, Héctor, “Autonomía, Territorialidad y Comunidad Indígena. La Nueva Legislación Agraria en México”, en Chenaut, Victoria y Sierra, María Teresa (coords.), *Pueblos Indígenas ante el Derecho*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores (CIESAS) y Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, 1995, p. 240.

<sup>18</sup> En 2007 el INEGI empezó el proceso retrasado de preparar dicho censo, que se deba haber hecho en 2000, pero aún no ha presentado los resultados.

2. La Constitución Federal no reconoce el derecho de los pueblos indígenas a sus tierras, territorios y recursos, y tampoco establece mecanismos para resolver reivindicaciones indígenas en el área;
3. El gobierno federal se ha deshecho de su responsabilidad histórica y legal, en cuanto a la protección del derecho de los pueblos indígenas a sus tierras, territorios y recursos, así como de su obligación de repartición y restitución de los mismos.
4. Los pueblos indígenas no pueden existir sin sus tierras, territorios y recursos. La forma más segura de terminar con un genocidio y etnocidio ya arrancado durante la colonia es negar la importancia del tema y evitar buscar soluciones rápidas, duraderas y justas a las reivindicaciones de los pueblos y comunidades indígenas en este ámbito.
5. Es necesariamente falsa la conclusión del gobierno federal, lanzada por Salinas de Gortaria, que ya no existen tierras para repartir en México. Si existen tierras para construir mega autopistas, existen tierras para repartir a los pueblos indígenas. Además, a través de un estudio serio, se podrá identificar con bastante precisión las tierras históricas que pertenecían y siguen perteneciendo a los(as) indígenas empobrecidos(as) del país. Es bien sabido a nivel antropológico e histórico, por ejemplo, que los Rarámuri no vivían como viven hoy en día, en zonas montañosas y aisladas, sino que huir a dichos lugares era su forma de enfrentar (sin enfrentamiento militar directo) no solo la conquista pero el terror del estado nacional después. También es bien sabido que en otras zonas las tierras se perdieron a pesar de luchas y resistencias armadas y directas, como en el caso de los Yaqui y Maya.

En conclusión, no hay asunto más importante en el ámbito de los derechos de los pueblos indígenas en México que el de las tierras, territorios y recursos. Es de suma urgencia replantear el tema a nivel nacional y deshacer la contra reforma agraria de 1992. Sin dicho replanteamiento, y tomando en cuenta la falta de apoyos al campo y su débil posición frente la importación criminal de productos de países con altos subsidios y apoyos, está en riesgo no solo los derechos de los pueblos originarios del país, sino la soberanía alimenticia y la sustentabilidad del estado nación, que bajo el sistema capitalista que favorece el gran capital internacional y nacional ha dejado a la gran mayoría de su población en total desamparo.

## VI. Conclusión

Es por celebrarse el hecho de que México voto a favor de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Dicha Declaración presenta una serie de normas mínimas relacionadas con la relación entre el estado y sus pueblos originarios. Sin embargo, México presenta un retraso notable en el tema de los derechos indígenas, con un marco legal débil e incompleto. Además, en cuánto a varios temas aquí discutidos, enfrenta desafíos enormes para hacer cumplir con las disposiciones de la Declaración.

El Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) ha buscado, desde su aparición pública en 1994, cambios fundamentales en la relación entre el estado y los pueblos indígenas. Los(as) zapatistas, frente al fracaso del proceso constitucional que culminó en las reformas inadecuadas de 2001, han buscado construir sus autonomías fuera del marco político-legal de la nación. El solo hecho de que esta opción sea la única que le queda al ejército insurgente maya muestra la urgencia del asunto de los derechos indígenas en México. Lo que vivimos pero no se habla públicamente es una realidad donde aproximadamente una tercera parte de una de las entidades federativas esta en manos de un ejército guerrillero indígena que vive un estado de confrontación y amenaza continua frente al Ejército Nacional.

Con el estado actual de militarización del país y el papel cada día más notable del Ejército Nacional en las tareas de “seguridad nacional,” se pone en duda la sinceridad del gobierno en reconocer y proteger los derechos de los pueblos indígenas, particularmente el derecho a la autonomía y libre determinación. Sin embargo, hay muchos(as) que aún creen que cambios radicales son posibles dentro del actual estado nacional, con la promulgación y cumplimiento de reformas legales y políticas públicas relevantes. Le toca al gobierno demostrar la validez de dichas creencias.



## Asamblea General

Distr. limitada  
7 de septiembre de 2007  
Español  
Original: inglés

---

### Sexagésimo primer período de sesiones

Tema 68 del programa

#### Informe del Consejo de Derechos Humanos

**Alemania, Bélgica, Bolivia, Costa Rica, Cuba, Dinamarca, Ecuador, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Grecia, Guatemala, Hungría, Letonia, Nicaragua, Perú, Portugal y República Dominicana: proyecto de resolución**

### **Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas**

*La Asamblea General,*

*Tomando nota* de la recomendación que figura en la resolución 1/2 del Consejo de Derechos Humanos, de 29 de junio de 2006, en la que el Consejo aprobó el texto de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas,

*Recordando* su resolución 61/178, de 20 de diciembre de 2006, en la que decidió aplazar el examen y la adopción de medidas sobre la Declaración a fin de disponer de más tiempo para seguir celebrando consultas al respecto, y decidió también concluir su examen de la Declaración antes de que terminase el sexagésimo primer período de sesiones,

*Aprueba* la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas que figura en el anexo de la presente resolución.

### **Anexo**

### **Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas**

*La Asamblea General,*

*Guiada* por los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y la buena fe en el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los Estados de conformidad con la Carta,

07-49833 (S) 100907 100907



*Afirmando* que los pueblos indígenas son iguales a todos los demás pueblos y reconociendo al mismo tiempo el derecho de todos los pueblos a ser diferentes, a considerarse a sí mismos diferentes y a ser respetados como tales,

*Afirmando también* que todos los pueblos contribuyen a la diversidad y riqueza de las civilizaciones y culturas, que constituyen el patrimonio común de la humanidad,

*Afirmando además* que todas las doctrinas, políticas y prácticas basadas en la superioridad de determinados pueblos o personas o que la propugnan aduciendo razones de origen nacional o diferencias raciales, religiosas, étnicas o culturales son racistas, científicamente falsas, jurídicamente inválidas, moralmente condenables y socialmente injustas,

*Reafirmando* que, en el ejercicio de sus derechos, los pueblos indígenas deben estar libres de toda forma de discriminación,

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

*Consciente* de la urgente necesidad de respetar y promover los derechos intrínsecos de los pueblos indígenas, que derivan de sus estructuras políticas, económicas y sociales y de sus culturas, de sus tradiciones espirituales, de su historia y de su concepción de la vida, especialmente los derechos a sus tierras, territorios y recursos,

*Consciente también* de la urgente necesidad de respetar y promover los derechos de los pueblos indígenas afirmados en tratados, acuerdos y otros arreglos constructivos con los Estados,

*Celebrando* que los pueblos indígenas se estén organizando para promover su desarrollo político, económico, social y cultural y para poner fin a todas las formas de discriminación y opresión dondequiera que ocurran,

*Convencida* de que el control por los pueblos indígenas de los acontecimientos que los afecten a ellos y a sus tierras, territorios y recursos les permitirá mantener y reforzar sus instituciones, culturas y tradiciones y promover su desarrollo de acuerdo con sus aspiraciones y necesidades,

*Considerando* que el respeto de los conocimientos, las culturas y las prácticas tradicionales indígenas contribuye al desarrollo sostenible y equitativo y a la ordenación adecuada del medio ambiente,

*Destacando* la contribución de la desmilitarización de las tierras y territorios de los pueblos indígenas a la paz, el progreso y el desarrollo económicos y sociales, la comprensión y las relaciones de amistad entre las naciones y los pueblos del mundo,

*Reconociendo* en particular el derecho de las familias y comunidades indígenas a seguir compartiendo la responsabilidad por la crianza, la formación, la educación y el bienestar de sus hijos, en observancia de los derechos del niño,

*Considerando* que los derechos afirmados en los tratados, acuerdos y otros arreglos constructivos entre los Estados y los pueblos indígenas son, en algunas situaciones, asuntos de preocupación, interés y responsabilidad internacional, y tienen carácter internacional,

*Considerando también* que los tratados, acuerdos y demás arreglos constructivos, y las relaciones que éstos representan, sirven de base para el fortalecimiento de la asociación entre los pueblos indígenas y los Estados,

*Reconociendo* que la Carta de las Naciones Unidas, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>1</sup> y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>1</sup>, así como la Declaración y el Programa de Acción de Viena<sup>2</sup> afirman la importancia fundamental del derecho de todos los pueblos a la libre determinación, en virtud del cual éstos determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural,

*Teniendo presente* que nada de lo contenido en la presente Declaración podrá utilizarse para negar a ningún pueblo su derecho a la libre determinación, ejercido de conformidad con el derecho internacional,

*Convencida* de que el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en la presente Declaración fomentará relaciones armoniosas y de cooperación entre los Estados y los pueblos indígenas, basadas en los principios de la justicia, la democracia, el respeto de los derechos humanos, la no discriminación y la buena fe,

*Alentando* a los Estados a que cumplan y apliquen eficazmente todas sus obligaciones para con los pueblos indígenas dimanantes de los instrumentos internacionales, en particular las relativas a los derechos humanos, en consulta y cooperación con los pueblos interesados,

*Subrayando* que corresponde a las Naciones Unidas desempeñar un papel importante y continuo de promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas,

*Considerando* que la presente Declaración constituye un nuevo paso importante hacia el reconocimiento, la promoción y la protección de los derechos y las libertades de los pueblos indígenas y en el desarrollo de actividades pertinentes del sistema de las Naciones Unidas en esta esfera,

*Reconociendo y reafirmando* que las personas indígenas tienen derecho sin discriminación a todos los derechos humanos reconocidos en el derecho internacional, y que los pueblos indígenas poseen derechos colectivos que son indispensables para su existencia, bienestar y desarrollo integral como pueblos,

*Reconociendo también* que la situación de los pueblos indígenas varía según las regiones y los países y que se debe tener en cuenta la significación de las particularidades nacionales y regionales y de las diversas tradiciones históricas y culturales,

*Proclama solemnemente* la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, cuyo texto figura a continuación, como ideal común que debe perseguirse en un espíritu de solidaridad y respeto mutuo:

<sup>1</sup> Véase la resolución 2200 A (XXI), anexo.

<sup>2</sup> A/CONF.157/24(Part I), cap. III.

#### *Artículo 1*

Los indígenas tienen derecho, como pueblos o como personas, al disfrute pleno de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos por la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>3</sup> y la normativa internacional de los derechos humanos.

#### *Artículo 2*

Los pueblos y las personas indígenas son libres e iguales a todos los demás pueblos y personas y tienen derecho a no ser objeto de ninguna discriminación en el ejercicio de sus derechos que esté fundada, en particular, en su origen o identidad indígena.

#### *Artículo 3*

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

#### *Artículo 4*

Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho de libre determinación, tienen derecho a la autonomía o el autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de los medios para financiar sus funciones autónomas.

#### *Artículo 5*

Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.

#### *Artículo 6*

Toda persona indígena tiene derecho a una nacionalidad.

#### *Artículo 7*

1. Las personas indígenas tienen derecho a la vida, la integridad física y mental, la libertad y la seguridad de la persona.
2. Los pueblos indígenas tienen el derecho colectivo de vivir en libertad, paz y seguridad como pueblos distintos y no serán sometidos a ningún acto de genocidio ni a ningún otro acto de violencia, incluido el traslado forzado de niños del grupo a otro grupo.

#### *Artículo 8*

1. Los pueblos y las personas indígenas tienen derecho a no sufrir la asimilación forzada o la destrucción de su cultura.

---

<sup>3</sup> Resolución 217 A (III).

2. Los Estados establecerán mecanismos eficaces para la prevención y el resarcimiento de:

a) Todo acto que tenga por objeto o consecuencia privar a los pueblos y las personas indígenas de su integridad como pueblos distintos o de sus valores culturales o su identidad étnica;

b) Todo acto que tenga por objeto o consecuencia enajenarles sus tierras, territorios o recursos;

c) Toda forma de traslado forzado de población que tenga por objeto o consecuencia la violación o el menoscabo de cualquiera de sus derechos;

d) Toda forma de asimilación o integración forzadas;

e) Toda forma de propaganda que tenga como fin promover o incitar a la discriminación racial o étnica dirigida contra ellos.

#### *Artículo 9*

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

#### *Artículo 10*

Los pueblos indígenas no serán desplazados por la fuerza de sus tierras o territorios. No se procederá a ningún traslado sin el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas interesados, ni sin un acuerdo previo sobre una indemnización justa y equitativa y, siempre que sea posible, la opción del regreso.

#### *Artículo 11*

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a practicar y revitalizar sus tradiciones y costumbres culturales. Ello incluye el derecho a mantener, proteger y desarrollar las manifestaciones pasadas, presentes y futuras de sus culturas, como lugares arqueológicos e históricos, utensilios, diseños, ceremonias, tecnologías, artes visuales e interpretativas y literaturas.

2. Los Estados proporcionarán reparación por medio de mecanismos eficaces, que podrán incluir la restitución, establecidos conjuntamente con los pueblos indígenas, respecto de los bienes culturales, intelectuales, religiosos y espirituales de que hayan sido privados sin su consentimiento libre, previo e informado o en violación de sus leyes, tradiciones y costumbres.

#### *Artículo 12*

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a manifestar, practicar, desarrollar y enseñar sus tradiciones, costumbres y ceremonias espirituales y religiosas; a mantener y proteger sus lugares religiosos y culturales y a acceder a ellos privadamente; a utilizar y vigilar sus objetos de culto, y a obtener la repatriación de sus restos humanos.

2. Los Estados procurarán facilitar el acceso y/o la repatriación de objetos de culto y de restos humanos que posean mediante mecanismos justos, transparentes y eficaces establecidos conjuntamente con los pueblos indígenas interesados.

#### *Artículo 13*

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a revitalizar, utilizar, fomentar y transmitir a las generaciones futuras sus historias, idiomas, tradiciones orales, filosofías, sistemas de escritura y literaturas, y a atribuir nombres a sus comunidades, lugares y personas y mantenerlos.

2. Los Estados adoptarán medidas eficaces para garantizar la protección de ese derecho y también para asegurar que los pueblos indígenas puedan entender y hacerse entender en las actuaciones políticas, jurídicas y administrativas, proporcionando para ello, cuando sea necesario, servicios de interpretación u otros medios adecuados.

#### *Artículo 14*

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes que impartan educación en sus propios idiomas, en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje.

2. Las personas indígenas, en particular los niños indígenas, tienen derecho a todos los niveles y formas de educación del Estado sin discriminación.

3. Los Estados adoptarán medidas eficaces, junto con los pueblos indígenas, para que las personas indígenas, en particular los niños, incluidos los que viven fuera de sus comunidades, tengan acceso, cuando sea posible, a la educación en su propia cultura y en su propio idioma.

#### *Artículo 15*

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a que la dignidad y diversidad de sus culturas, tradiciones, historias y aspiraciones queden debidamente reflejadas en la educación pública y los medios de información públicos.

2. Los Estados adoptarán medidas eficaces, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas interesados, para combatir los prejuicios y eliminar la discriminación y promover la tolerancia, la comprensión y las buenas relaciones entre los pueblos indígenas y todos los demás sectores de la sociedad.

#### *Artículo 16*

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a establecer sus propios medios de información en sus propios idiomas y a acceder a todos los demás medios de información no indígenas sin discriminación alguna.

2. Los Estados adoptarán medidas eficaces para asegurar que los medios de información públicos reflejen debidamente la diversidad cultural indígena. Los Estados, sin perjuicio de la obligación de asegurar plenamente la libertad de expresión, deberán alentar a los medios de comunicación privados a reflejar debidamente la diversidad cultural indígena.

---

*Artículo 17*

1. Las personas y los pueblos indígenas tienen derecho a disfrutar plenamente de todos los derechos establecidos en el derecho laboral internacional y nacional aplicable.

2. Los Estados, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas, tomarán medidas específicas para proteger a los niños indígenas contra la explotación económica y contra todo trabajo que pueda resultar peligroso o interferir en la educación del niño, o que pueda ser perjudicial para la salud o el desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social del niño, teniendo en cuenta su especial vulnerabilidad y la importancia de la educación para el pleno ejercicio de sus derechos.

3. Las personas indígenas tienen derecho a no ser sometidas a condiciones discriminatorias de trabajo, entre otras cosas, empleo o salario.

*Artículo 18*

Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones.

*Artículo 19*

Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas y administrativas que los afecten, para obtener su consentimiento libre, previo e informado.

*Artículo 20*

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y desarrollar sus sistemas o instituciones políticos, económicos y sociales, a que se les asegure el disfrute de sus propios medios de subsistencia y desarrollo y a dedicarse libremente a todas sus actividades económicas tradicionales y de otro tipo.

2. Los pueblos indígenas desposeídos de sus medios de subsistencia y desarrollo tienen derecho a una reparación justa y equitativa.

*Artículo 21*

1. Los pueblos indígenas tienen derecho, sin discriminación alguna, al mejoramiento de sus condiciones económicas y sociales, entre otras esferas, en la educación, el empleo, la capacitación y el readiestramiento profesionales, la vivienda, el saneamiento, la salud y la seguridad social.

2. Los Estados adoptarán medidas eficaces y, cuando proceda, medidas especiales para asegurar el mejoramiento continuo de sus condiciones económicas y sociales. Se prestará particular atención a los derechos y necesidades especiales de los ancianos, las mujeres, los jóvenes, los niños y las personas con discapacidades indígenas.

#### *Artículo 22*

1. Se prestará particular atención a los derechos y necesidades especiales de los ancianos, las mujeres, los jóvenes, los niños y las personas con discapacidades indígenas en la aplicación de la presente Declaración.

2. Los Estados adoptarán medidas, junto con los pueblos indígenas, para asegurar que las mujeres y los niños indígenas gocen de protección y garantías plenas contra todas las formas de violencia y discriminación.

#### *Artículo 23*

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

#### *Artículo 24*

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a sus propias medicinas tradicionales y a mantener sus prácticas de salud, incluida la conservación de sus plantas, animales y minerales de interés vital desde el punto de vista médico. Las personas indígenas también tienen derecho de acceso, sin discriminación alguna, a todos los servicios sociales y de salud.

2. Las personas indígenas tienen derecho a disfrutar por igual del nivel más alto posible de salud física y mental. Los Estados tomarán las medidas que sean necesarias para lograr progresivamente la plena realización de este derecho.

#### *Artículo 25*

Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y fortalecer su propia relación espiritual con las tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado y utilizado de otra forma y a asumir las responsabilidades que a ese respecto les incumben para con las generaciones venideras.

#### *Artículo 26*

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o de otra forma utilizado o adquirido.

2. Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otra forma tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma.

3. Los Estados asegurarán el reconocimiento y protección jurídicos de esas tierras, territorios y recursos. Dicho reconocimiento respetará debidamente las costumbres, las tradiciones y los sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas de que se trate.

---

*Artículo 27*

Los Estados establecerán y aplicarán, conjuntamente con los pueblos indígenas interesados, un proceso equitativo, independiente, imparcial, abierto y transparente, en el que se reconozcan debidamente las leyes, tradiciones, costumbres y sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas, para reconocer y adjudicar los derechos de los pueblos indígenas en relación con sus tierras, territorios y recursos, comprendidos aquellos que tradicionalmente han poseído u ocupado o utilizado de otra forma. Los pueblos indígenas tendrán derecho a participar en este proceso.

*Artículo 28*

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a la reparación, por medios que pueden incluir la restitución o, cuando ello no sea posible, una indemnización justa, imparcial y equitativa, por las tierras, los territorios y los recursos que tradicionalmente hayan poseído u ocupado o utilizado de otra forma y que hayan sido confiscados, tomados, ocupados, utilizados o dañados sin su consentimiento libre, previo e informado.

2. Salvo que los pueblos interesados hayan convenido libremente en otra cosa, la indemnización consistirá en tierras, territorios y recursos de igual calidad, extensión y condición jurídica o en una indemnización monetaria u otra reparación adecuada.

*Artículo 29*

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a la conservación y protección del medio ambiente y de la capacidad productiva de sus tierras o territorios y recursos. Los Estados deberán establecer y ejecutar programas de asistencia a los pueblos indígenas para asegurar esa conservación y protección, sin discriminación alguna.

2. Los Estados adoptarán medidas eficaces para garantizar que no se almacenen ni eliminen materiales peligrosos en las tierras o territorios de los pueblos indígenas sin su consentimiento libre, previo e informado.

3. Los Estados también adoptarán medidas eficaces para garantizar, según sea necesario, que se apliquen debidamente programas de control, mantenimiento y restablecimiento de la salud de los pueblos indígenas afectados por esos materiales, programas que serán elaborados y ejecutados por esos pueblos.

*Artículo 30*

1. No se desarrollarán actividades militares en las tierras o territorios de los pueblos indígenas, a menos que lo justifique una amenaza importante para el interés público pertinente o que se hayan acordado libremente con los pueblos indígenas interesados, o que éstos lo hayan solicitado.

2. Los Estados celebrarán consultas eficaces con los pueblos indígenas interesados, por los procedimientos apropiados y en particular por medio de sus instituciones representativas, antes de utilizar sus tierras o territorios para actividades militares.

*Artículo 31*

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener, controlar, proteger y desarrollar su patrimonio cultural, sus conocimientos tradicionales, sus expresiones culturales tradicionales y las manifestaciones de sus ciencias, tecnologías y culturas, comprendidos los recursos humanos y genéticos, las semillas, las medicinas, el conocimiento de las propiedades de la fauna y la flora, las tradiciones orales, las literaturas, los diseños, los deportes y juegos tradicionales, y las artes visuales e interpretativas. También tienen derecho a mantener, controlar, proteger y desarrollar su propiedad intelectual de dicho patrimonio cultural, sus conocimientos tradicionales y sus expresiones culturales tradicionales.

2. Conjuntamente con los pueblos indígenas, los Estados adoptarán medidas eficaces para reconocer y proteger el ejercicio de estos derechos.

*Artículo 32*

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras o territorios y otros recursos.

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

3. Los Estados establecerán mecanismos eficaces para la reparación justa y equitativa por esas actividades, y se adoptarán medidas adecuadas para mitigar sus consecuencias nocivas de orden ambiental, económico, social, cultural o espiritual.

*Artículo 33*

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar su propia identidad o pertenencia conforme a sus costumbres y tradiciones. Ello no menoscaba el derecho de las personas indígenas a obtener la ciudadanía de los Estados en que viven.

2. Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar las estructuras y a elegir la composición de sus instituciones de conformidad con sus propios procedimientos.

*Artículo 34*

Los pueblos indígenas tienen derecho a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus propias costumbres, espiritualidad, tradiciones, procedimientos, prácticas y, cuando existan, costumbres o sistemas jurídicos, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos.

*Artículo 35*

Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar las responsabilidades de los individuos para con sus comunidades.

*Artículo 36*

1. Los pueblos indígenas, en particular los que están divididos por fronteras internacionales, tienen derecho a mantener y desarrollar los contactos, las relaciones y la cooperación, incluidas las actividades de carácter espiritual, cultural, político, económico y social, con sus propios miembros así como con otros pueblos a través de las fronteras.

2. Los Estados, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas, adoptarán medidas eficaces para facilitar el ejercicio y garantizar la aplicación de este derecho.

*Artículo 37*

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a que los tratados, acuerdos y otros arreglos constructivos concertados con los Estados o sus sucesores sean reconocidos, observados y aplicados y a que los Estados acaten y respeten esos tratados, acuerdos y otros arreglos constructivos.

2. Nada de lo señalado en la presente Declaración se interpretará en el sentido de que menoscaba o suprime los derechos de los pueblos indígenas que figuren en tratados, acuerdos y otros arreglos constructivos.

*Artículo 38*

Los Estados, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas, adoptarán las medidas apropiadas, incluidas medidas legislativas, para alcanzar los fines de la presente Declaración.

*Artículo 39*

Los pueblos indígenas tienen derecho a la asistencia financiera y técnica de los Estados y por conducto de la cooperación internacional para el disfrute de los derechos enunciados en la presente Declaración.

*Artículo 40*

Los pueblos indígenas tienen derecho a procedimientos equitativos y justos para el arreglo de controversias con los Estados u otras partes, y a una pronta decisión sobre esas controversias, así como a una reparación efectiva de toda lesión de sus derechos individuales y colectivos. En esas decisiones se tendrán debidamente en consideración las costumbres, las tradiciones, las normas y los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas interesados y las normas internacionales de derechos humanos.

*Artículo 41*

Los órganos y organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales contribuirán a la plena realización de las disposiciones de la presente Declaración mediante la movilización, entre otras cosas, de la cooperación financiera y la asistencia técnica. Se establecerán los medios de asegurar la participación de los pueblos indígenas en relación con los asuntos que les conciernan.

*Artículo 42*

Las Naciones Unidas, sus órganos, incluido el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, y los organismos especializados, en particular a nivel local, así como los Estados, promoverán el respeto y la plena aplicación de las disposiciones de la presente Declaración y velarán por la eficacia de la presente Declaración.

*Artículo 43*

Los derechos reconocidos en la presente Declaración constituyen las normas mínimas para la supervivencia, la dignidad y el bienestar de los pueblos indígenas del mundo.

*Artículo 44*

Todos los derechos y las libertades reconocidos en la presente Declaración se garantizan por igual al hombre y a la mujer indígenas.

*Artículo 45*

Nada de lo contenido en la presente Declaración se interpretará en el sentido de que menoscaba o suprime los derechos que los pueblos indígenas tienen en la actualidad o puedan adquirir en el futuro.

*Artículo 46*

1. Nada de lo señalado en la presente Declaración se interpretará en el sentido de que confiere a un Estado, pueblo, grupo o persona derecho alguno a participar en una actividad o realizar un acto contrarios a la Carta de las Naciones Unidas o se entenderá en el sentido de que autoriza o fomenta acción alguna encaminada a quebrantar o menoscabar, total o parcialmente, la integridad territorial o la unidad política de Estados soberanos e independientes.

2. En el ejercicio de los derechos enunciados en la presente Declaración, se respetarán los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos. El ejercicio de los derechos establecidos en la presente Declaración estará sujeto exclusivamente a las limitaciones determinadas por la ley y con arreglo a las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Esas limitaciones no serán discriminatorias y serán sólo las estrictamente necesarias para garantizar el reconocimiento y respeto debidos a los derechos y las libertades de los demás y para satisfacer las justas y más apremiantes necesidades de una sociedad democrática.

3. Las disposiciones enunciadas en la presente Declaración se interpretarán con arreglo a los principios de la justicia, la democracia, el respeto de los derechos humanos, la igualdad, la no discriminación, la buena administración pública y la buena fe.

PRESENTACIÓN DE MEMORIAS

# JORNADAS LASCASIANAS INTERNACIONALES

**PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES.  
RESPECTO, PARTICIPACIÓN Y CONSULTA**

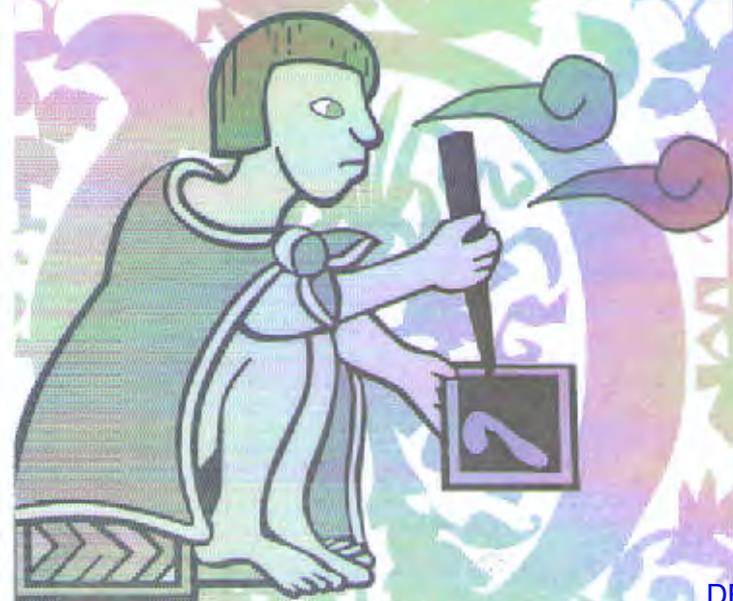
JOSÉ EMILIO ROLANDO ORDÓÑEZ CIFUENTES

*Coordinador*

SEPT | 1  
2008 | EMBRE  
17:00 hrs.

Manuel Buenrostro, Jorge González Galván y José Manuel Lastra

*Comentaristas*



aula  
de seminarios  
Guillermo F. Margadant

Instituto de Investigaciones Jurídicas,  
Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n,  
Ciudad de la Investigación en Humanidades,  
Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510 México, D.F.  
Informes: Secretaría Académica del IJ,  
tels. 5665-2436 y 5622-7457, fax 5665-3344

DR © 2008.

Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México

[www.juridicas.unam.mx/inst/evacad/lascasianas/](http://www.juridicas.unam.mx/inst/evacad/lascasianas/)