

LA DECLARACIÓN UNIVERSAL SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y LA AUTONOMÍA

Miguel Jesús MEDINA ESCALANTE

La preparación del Proyecto de Declaración Universal sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas ha sido la actividad más importante que viene realizando el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de la Subcomisión para la Prevención de la Discriminación y Protección de Minorías de la Comisión de Derechos Humanos, dependiente del Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas.

Desde su creación, el 7 de mayo de 1982, el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas fue facultado para examinar los acontecimientos relativos a la promoción, protección de derechos humanos y las libertades fundamentales de las poblaciones indígenas de todo el mundo. De igual forma, ha prestado atención especial a la elaboración de normas relativas a los derechos de las poblaciones indígenas tomando en consideración las diferencias existentes en cuanto a la situación y aspiraciones particulares de cada una de ellas.

Cada año, el Grupo de Trabajo constituido por cinco miembros de la Subcomisión para la Prevención de la Discriminación y Protección de Minorías, se reúnen en Ginebra, Suiza, para velar por la promoción y protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales de los pueblos indígenas. A estas reuniones asisten también organizaciones e individuos que representan a las comunidades indígenas y especialistas independientes con experiencia en derechos de los indígenas, que tienen la oportunidad de tomar parte en los debates junto

a los demás miembros del Grupo de Trabajo, otras organizaciones no gubernamentales y los representantes de los gobiernos.

Esta amplia participación de los indígenas en las reuniones que se organizan anualmente, ha contribuido de manera decisiva para que en los últimos doce años, las reuniones se convirtieran en el principal escenario de la acción estratégica de las organizaciones indígenas. De igual forma, el carácter plural de sus debates ha permitido que el Grupo de Trabajo, pueda discutir y analizar cuáles han de ser las disposiciones que contenga la Declaración Universal que se viene elaborando desde 1985.

Las principales demandas y reclamos que las organizaciones indígenas han venido planteando en numerosos foros, encuentros, seminarios, talleres y reuniones en el curso de los últimos veinte años, y que tienen que ver directamente con el derecho a la vida, a la integridad física y a la seguridad; el derecho a la libre determinación, a desarrollar sus culturas, sus tradiciones, sus idiomas y el modo de vida propios; el derecho a la libertad de religión y de prácticas religiosas tradicionales; el derecho a la tierra y a los recursos naturales; y los derechos civiles y políticos, entre otros, han servido de base para que el Grupo de Trabajo fuera formulando los principios básicos sobre los que se fundamentan los ejes del Proyecto de Declaración Universal.

A partir de estas bases, que han sido enriquecidas por las aportaciones de las organizaciones indígenas, de los organismos no gubernamentales, estudiosos de la materia y representantes de los gobiernos de los países miembros de la ONU, el Grupo de Trabajo ha venido discutiendo y analizando, en el curso de los últimos nueve años, cuales serán las disposiciones que contenga este catálogo de derechos de los pueblos indígenas.

• Después de la presentación del conjunto de principios y párrafos del preámbulo presentado en el año de 1988, los relatores especiales del Grupo de Trabajo han estudiado exhaustivamente, a lo largo de las diferentes revisiones que ha tenido el Proyecto, temas que tienen que ver con los derechos colectivos étnicos y culturales; el derecho a la tierra y a los recur-

sos; los derechos económicos y sociales, incluido el mantenimiento de sus estructuras económicas y modo de vida tradicional; los derechos civiles y políticos, entre ellos el respeto a las leyes y costumbres indígenas, la participación en la toma de decisiones en todos los asuntos que afecten a su vida y su futuro, y el derecho al uso y aplicación de su medicina tradicional. También se han analizado reclamos que tienen que ver con la creación de mecanismos políticos y jurídicos que garanticen los derechos intelectuales de los indígenas, la protección de sus tierras de una explotación ecológicamente irracional y la resolución de los conflictos ocasionados por disputas entre los Estados y los pueblos indígenas.

No obstante el alto consenso que ha acompañado la redacción de la Declaración Universal, hay que señalar que existen ciertos derechos relacionados con la libre determinación, la autonomía y el autogobierno indígena que han provocado desacuerdos en la redacción final del documento.

Consciente de esta situación el Grupo de Trabajo se abocó durante el 11º periodo de sesiones, realizado en el año de 1993, para el análisis y adecuación del proyecto de Declaración.

El texto de esta última versión del proyecto de Declaración Universal, que se ha integrado con 19 párrafos preambulares y 45 artículos de la parte dispositiva, busca lograr un documento que proteja verdaderamente los derechos fundamentales de los indígenas y que exista en su contenido un punto de equilibrio aceptable para las diversas partes.

En este sentido, el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas se enuncia en el artículo 3 de la primera parte de la Declaración Universal. De la lectura de este artículo se desprende que debe entenderse como libre determinación al derecho que tienen los indígenas para determinar libremente sus condiciones políticas, de desarrollo económico y cultural que más convenga a sus intereses.

Ahora bien, como forma concreta del ejercicio del derecho a la libre determinación, el Proyecto de Declaración establece, en su parte VII, que los pueblos indígenas tienen derecho a la autonomía o el autogobierno, pero en cuestiones relacionadas

con sus asuntos internos y locales, en particular la cultura, la religión, la educación, la información, los medios de comunicación, la salud, la vivienda, el empleo, el bienestar social, las actividades económicas, la gestión de tierras y recursos, el medio ambiente y el ingreso de personas que no son miembros, así como los medios de financiar estas funciones autónomas (artículo 31).

En este sentido, y de acuerdo al espíritu contenido en el artículo anterior, los pueblos indígenas tienen el derecho colectivo e individual a mantener y desarrollar sus propias características e identidades que les permita identificarse como indígenas y ser reconocidos por el resto de la sociedad como tales (artículo 8). Esto incluye el derecho a ejercer como asunto interno y local la práctica y revitalización de sus tradiciones y costumbres culturales; el derecho a mantener, proteger y desarrollar las manifestaciones pasadas, presentes y futuras de sus culturas; a manifestar, practicar, desarrollar y enseñar sus tradiciones, costumbres y ceremonias espirituales y religiosas; a revitalizar, utilizar, desarrollar y transmitir a las generaciones futuras sus historias, idiomas, tradiciones orales, filosofías, sistemas de escritura y literaturas (artículos 12, 13, y 14).

Por otra parte, y también en ejercicio del derecho a la libre determinación, autonomía y autogobierno para decidir sus asuntos internos y locales, la Declaración Universal establece el derecho que tienen los pueblos indígenas para mantener y desarrollar sus propios sistemas políticos, económicos y sociales (artículo 22); tienen derecho a sus propias medicinas y prácticas de salud tradicionales (artículo 24); a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras, territorios y otros recursos (artículo 30); a determinar su propia ciudadanía conforme a sus costumbres y tradiciones; a determinar las estructuras y a elegir la composición de sus instituciones de conformidad con sus propios procedimientos (artículo 32).

También, tienen derecho a promover, desarrollar y mantener de manera interna sus estructuras institucionales y sus

costumbres, tradiciones, procedimientos y prácticas jurídicas característicos, de conformidad con las normas de derechos humanos internacionalmente reconocidas; establece, de igual forma, el derecho colectivo para determinar las responsabilidad de los individuos indígenas para con sus comunidades (artículos 33 y 34).

Ahora bien, el ejercicio de la autonomía y del autogobierno indígena como formas concretas del ejercicio del derecho de libre determinación, establecidos en esta última versión del Proyecto de Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, no significa de ninguna manera que se proponga la creación de reservaciones para asegurar a los pueblos indígenas; tampoco plantea la creación de Estados propios o el establecimiento de un régimen racista; no establece la fragmentación indígena o nacional ni propicia el separatismo o la desintegración de los Estados nacionales.

La última versión de la Declaración Universal sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, propone, en cambio, una nueva visión del Estado contemporáneo que armoniza los diferentes aspectos y sectores de una verdadera sociedad pluricultural y pluriétnica donde la unidad está basada en la diversidad cultural y no en la integración y asimilación de los diferentes sectores de la sociedad que lo forman.

En este sentido, la propia Declaración Universal establece que aunque los pueblos indígenas tienen el derecho a conservar y reforzar sus propias características políticas, económicas, sociales y culturales así como sus sistemas jurídicos, esto no impide para que mantengan a la vez sus derechos a participar plenamente en la vida política, económica, social y cultural del Estado (artículo 4).

Así, aunque la Declaración Universal establece como asunto autónomo interno el derecho a establecer y controlar sus propios sistemas e instituciones docentes que les permitan impartir educación en sus propios idiomas y en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje, también establece el derecho que los indígenas tienen para gozar de

la educación que imparta el Estado en todos sus niveles y modalidades (artículo 15).

De igual manera, la Declaración considera como asunto autonómico interno el derecho que tienen los pueblos indígenas a establecer sus propios medios de información en sus propios idiomas, sin que esto menoscabe el derecho que tienen para acceder a todos los demás medios de información no indígenas (artículo 17).

La autonomía y el autogobierno interno de los pueblos indígenas no menoscaban el derecho que la persona indígena tiene, al igual que cualquier otro miembro de la sociedad, a disfrutar de la nacionalidad del país donde vive; de igual forma, la ciudadanía indígena interna no menoscaba el derecho que tienen para obtener la ciudadanía del Estado donde habitan (artículos 5 y 32). Tampoco le impide y le limita el derecho a disfrutar plenamente de todos los derechos establecidos en la legislación laboral nacional; ni le niegan el derecho de acceso, sin discriminación alguna, a todas las instituciones de sanidad y los servicios de salud y atención médica que proporcione el Estado (artículos 18 y 24, párrafo 2).

De igual manera, el texto de la última versión de la Declaración Universal sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas pone las bases de la convivencia pluricultural y pluriétnica al establecer que los pueblos indígenas tienen derecho a que la dignidad y diversidad de sus culturas, tradiciones, historias y aspiraciones queden debidamente reflejadas en todas las formas de educación e información pública; que los Estados adoptarán medidas para eliminar los prejuicios y la discriminación y promover la tolerancia, la comprensión y las buenas relaciones entre los pueblos indígenas y todos los sectores de la sociedad; y que también adoptarán medidas eficaces para asegurar que los medios de información estatales reflejen debidamente la diversidad cultural indígena (artículos 16 y 17).

El ejercicio de la autonomía interna y el autogobierno tampoco coartan la libre participación de los pueblos indígenas en la construcción del Estado nacional pluricultural, por el contrario, la refuerza al garantizarles el uso de sus propios

procedimientos e instituciones de adopción de decisiones, que les permita elegir sus propios representantes para ejercer el derecho de participación plena en todos los asuntos administrativos y legislativos que les afecten (artículos 19 y 20). Además, establece la obligación que tiene el Estado para garantizarles su participación en la elaboración de programas que mejoren sus condiciones económicas y sociales, incluido empleo, capacitación y perfeccionamiento profesional, vivienda, salud y seguridad social (artículos 22 y 23).

Otro asunto importante que también ha causado controversia en las discusiones del proyecto y que tiene que ver con el derecho a la libre determinación, la autonomía y el autogobierno indígena es el derecho a la tierra.

En este sentido, la última versión del texto de la Declaración Universal sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas recoge en sus artículos 25, 26, 27, 28, 29 y 30 del apartado IV, los principios y derechos que han sido ya reconocidos y establecidos en el Convenio número 169 sobre poblaciones indígenas y tribales de la Organización Internacional del Trabajo.*

De esta manera, la redacción de este apartado de la Declaración Universal mantiene el uso del término "territorios", en virtud de que sólo este término puede reflejar las particulares relaciones que existen entre los pueblos indígenas y su entorno geográfico; así, se establece la obligación de los Estados de respetar la relación espiritual y cultural que los indígenas tienen con la tierra o territorios que habitan o utilizan de alguna manera, y se reconoce el derecho autónómico interno para poseer, desarrollar, controlar y utilizar sus tierras y territorios. Ello incluye el derecho al pleno reconocimiento de sus leyes, tradiciones y costumbres, sistemas de tenencia de la tierra e instituciones para el desarrollo y la gestión de recursos, así como también el derecho a la conservación, reconstitución y protección del medio ambiente total y de la capacidad

* Véase Hernández Pulido, J.R. "El Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales.", *Derechos Indígenas en la actualidad*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1994.

productiva de sus tierras, territorios y recursos (artículos 25, 26 y 28).

Por otra parte, la autonomía interna que tienen los pueblos indígenas para determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras, territorios y otros recursos, se encuentra seriamente limitada cuando el Estado donde habitan pone en marcha programas de desarrollo nacionales, utilización o explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo. El derecho que tienen los pueblos indígenas a exigir a los Estados que obtengan su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras, territorios y otros recursos, no significa que el Estado deberá obtener su acuerdo o consentimiento para actuar, pues el texto de la Declaración acepta intrínsecamente que cuando no exista alternativa se deberá acordar con los pueblos indígenas interesados, una indemnización justa y equitativa por esas actividades y se adoptarán medidas que mitiguen las consecuencias adversas de orden ambiental, económico, social, cultural o espiritual (artículo 30).

De igual forma, la Declaración Universal establece que cuando los pueblos indígenas hayan sido privados, por alguna causa, de sus tierras, territorios, y recursos que tradicionalmente han poseído, tienen derecho a que se les restituyan con otras tierras, territorios o recursos de igual cantidad, calidad y condición jurídica. Se deja abierta también la posibilidad para que los pueblos indígenas interesados puedan acordar otro tipo de indemnización (artículo 27).

A manera de resumen, puede decirse que esta última versión del Proyecto de Declaración Universal sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas ha logrado un punto de equilibrio aceptable tanto para los Estados nacionales como para las organizaciones indígenas en relación al derecho a la libre determinación, los derechos autonómicos y el autogobierno indígena. Por un lado, recoge de manera significativa las principales aspiraciones de los indígenas del mundo, muchas de las cuales ya se encuentran plasmadas en instrumentos internacionales como el Convenio 169 de la Organización Internacional del

Trabajo, y por otro lado contiene las experiencias de muchos Estados que de manera destacada han avanzado, ya en la práctica, en el reconocimiento de derechos a sus poblaciones indígenas.

Se espera que el texto de la Declaración sea aprobado por el Grupo de Trabajo en 1995, después de lo cual, será presentado ante la Asamblea General de las Naciones Unidas para su aprobación. De ser así, la Declaración Universal sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas constituirá un documento valioso que orientará las pautas de conducta de la actividad de los Estados, con la finalidad de homologar sus conductas en favor de una mejor protección de los derechos de los indígenas que puedan plasmarse en sus legislaciones nacionales.