

CIUDADANÍA Y CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA: LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS COLECTIVOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS¹

María Teresa Ponte Iglesias

*Universidade de Santiago de Compostela
Departamento de Dereito Público e Teoría do Estado*

Resumen: *El objetivo de este trabajo es llamar la atención sobre el hecho de que los pueblos indígenas a través de la internacionalización de la cuestión indígena en el marco de las organizaciones internacionales, universales y regionales, han ido construyendo un espacio para el diálogo y la representatividad, que se refleja también en la búsqueda de una nueva relación con sus Estados nacionales. Se trata de una dinámica que involucra a las organizaciones indígenas, a agrupaciones políticas, a académicos y a sectores del Estado. Los pueblos indígenas incursionan así en la gobernabilidad democrática, exigiendo fórmulas de autonomía y autogobierno y el reconocimiento de sus derechos colectivos. La protección internacional de la identidad y de los derechos de los pueblos indígenas constituye una pieza clave de la ciudadanía y la consolidación democrática de los Estados.*

El reconocimiento específico de los derechos de los pueblos indígenas es un primer paso para la elaboración de políticas públicas que aseguren su participación en el proceso de desarrollo que realmente les beneficie para crear un círculo de realización efectivo de sus derechos, afirmación de su identidad y autodeterminación.

Palabras clave: *Pueblos indígenas, derechos humanos, derechos colectivos, autodeterminación, autonomía.*

Abstract: *The objective of this paper is to call the attention on the fact that indigenous peoples, through the internationalization of the indigenous question within the framework of international or regional international organizations, have been constructing a space for engaging in a dialogue and for discussing their representativeness, something that is also reflected in the search of a new relation with its national States. It's a dynamics that involves the indigenous organizations, political groupings, academics and sectors of the State. The indigenous peoples participate thus in the democratic governability, demanding formulas of autonomy and self-government and the recognition of their collective rights. The international protection of the identity and the rights of the indigenous peoples constitutes a key piece of the citizenship and the democratic consolidation of the States.*

The specific recognition of the rights of the indigenous peoples constitutes a first step for the elaboration of public policies that assure their participation in a process of development that really benefits them in order to create an effective circle of accomplishment of their rights, affirmation of their identity and self-determination.

Key words: *Indigenous peoples, human rights, collective rights, self-determination, autonomy.*

1. LA AUSENCIA DE UNA DEFINICIÓN CONSENSUADA. EL CRITERIO DE LA "AUTOIDENTIFICACIÓN".

No existe una *definición única* y universalmente aceptada de pueblos indígenas. Desde la doctrina se ha defendido que el derecho a definir qué y quién es indígena corresponde en exclusiva a los propios pueblos indígenas².

El Derecho internacional nos ofrece algunas definiciones, como la contenida en el "Convenio N.º 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes", cuyo art. 1 los conceptúa como "los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas". Además, dicho artículo añade que la conciencia de la identidad indígena deberá considerarse como un criterio fundamental para determinar el ámbito de aplicación del Convenio³.

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

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

La reciente "Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas", de 2007 no recoge ninguna definición, ni tampoco incluye el criterio de la autoidentificación. No obstante, cabe advertir que el Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas —en cuyo marco se elaboró esta Declaración— señaló, en 1995, que en toda posible definición de pueblos indígenas debía tenerse en cuenta en otros elementos, la conciencia de la propia identidad, así como su reconocimiento por otro grupo, o por las autoridades estatales, como una colectividad distinta⁴.

El criterio de la "autoidentificación" también está presente en algunas constituciones y legislaciones internas⁵ y es el que actualmente prevalece en los últimos censos de población realizados en América Latina⁶.

Este sería, por tanto, el criterio válido para determinar, más no definir quienes pertenecen a los pueblos indígenas y pueden ser considerados como tales⁷. Resaltando la importancia de la autoidentificación como indígena tanto individual como colectivamente, pasamos a analizar a los Pueblos indígenas han ido progresivamente recuperando su *identidad* a través de la *internacionalización* de la cuestión indígena.

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

La historia nos muestra cómo durante el proceso de la conquista y colonización de América, los pueblos indígenas fueron considerados "sociedades inferiores", perdiendo su identidad y sus derechos. "Este desconocimiento voluntario del indio se tradujo, en palabras de CABRERA VARGAS, en acciones de crueldad inaudita; para los recién llegados no importó la antigua división político-territorial, encomiendas y curatos se distribuyeron el territorio donde más les

convino..., los indios pasaron a ser una masa informe, los estratos sociales y las diferentes culturas no existieron para los que se auto-reconocieron como conquistadores⁸.

Esta situación de los indígenas provocó la reacción de algunos religiosos, juristas y teólogos, que denunciaron los abusos cometidos, contribuyendo así a la formulación de principios en defensa de los indios y de su condición humana⁹.

Los esfuerzos para dulcificar la situación de los indios desembocaron en la adopción de las "Leyes Nuevas de Indias", promulgadas en 1542¹⁰. Pero estas leyes no pudieron frenar los abusos, los pueblos indígenas siguieron diezmándose y sus derechos continuaron conculcándose.

Tras la emancipación de las colonias americanas a finales del XVIII y comienzos del XIX, el problema de cómo tratar al indio surgió nuevamente, esta vez para los descendientes de los españoles. ¿Qué lugar iba a ocupar el indio en los nuevos Estados? ¿Era razonable hacerlo ciudadano con los mismos derechos que los no indígenas? Las exigencias de igualdad y libertad que predominaban en los Estados Unidos y en parte de Europa, determinaron la promulgación de una serie de normas en las que se equiparaba legalmente a los indios con otros grupos de la población, concediéndoles los mismos derechos y deberes¹¹. Sin embargo, no fue más que una igualdad formal, toda vez que a largo plazo se dictaron nuevas normas, tendentes a privatizar las propiedades comunales de los indios, privándoles así de los fundamentos de su existencia. La descolonización en comparación con la época colonial significó para los indios un empeoramiento de su situación¹².

A la vista de estas circunstancias tendremos que esperar a los albores del siglo XX para que la *Comunidad Internacional* y su *ordenamiento jurídico* manifiesten un renovado interés por el reconocimiento de la identidad y los derechos de los pueblos indígenas. Distintos foros internacionales,

universales y regionales, se ocuparán de la problemática indígena, dando lugar a su *internacionalización*.

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

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

Dicho estudio presentado en 1984 por el Relator especial Martínez Cobo¹³ fue seguido de otros, dedicados respectivamente al "Estudio sobre los tratados celebrados entre los pueblos indígenas y los Estados", a la "Protección del Patrimonio de los Pueblos Indígenas" y a las "Poblaciones Indígenas y su relación con la Tierra".

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

Posteriormente, en el año 2000, el Consejo Económico y Social decidió crear el *Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas* con el mandato de prestar asesoramiento especializado y formular recomendaciones a los órganos de las Naciones Unidas y al ECOSOC en particular¹⁵.

Un año después, en 2001, la Comisión de Derechos Humanos creó la figura del

Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas con el fin de garantizar la protección de los derechos de los pueblos indígenas¹⁶.

Pero, sin duda, una de las realizaciones más importantes de las Naciones Unidas ha sido la elaboración de la "Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas", aprobada por el Consejo de Derechos Humanos en 2006, y adoptada por la Asamblea general, como ya indicamos, el 13 de septiembre de 2007¹⁷.

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

Sin duda, la adopción de esta Declaración constituye un importante impulso tanto para la consolidación del derecho consuetudinario ya existente en relación con los derechos de los indígenas en el orden internacional como para la cristalización de las normas emergentes. Si bien es cierto que la Declaración no es jurídicamente obligatoria para los Estados y, por consiguiente, no impone obligaciones jurídicas a los Gobiernos, su fuerza política es remarcable, y en este sentido debería impulsar los procesos de reforma legislativa y de actuación de los tribunales en el ámbito interno¹⁸. Como advierte, el art. 43 de la Declaración los derechos en ella reconocidos "constituyen las normas mínimas para la supervivencia, la dignidad y el bienestar de los pueblos indígenas del mundo".

Pero la ONU no es el único foro donde la cuestión indígena reviste un marcado interés. Otras Organizaciones Internacionales del Sistema de las Naciones Unidas han percibido la necesidad de proteger los derechos de los pueblos indígenas, y de buscar soluciones a sus problemas, en

particular la Organización Internacional del Trabajo.

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

Casi desde sus comienzos, la *Organización Internacional del Trabajo* ha venido ocupándose de la problemática indígena y de su tratamiento jurídico. En este sentido, los instrumentos de mayor trascendencia y de singular importancia adoptados por la OIT son el "Convenio N.º 107 relativo a la protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribales o semitribales en los países independientes", de 26 de julio de 1957¹⁹, y, muy especialmente, el ya mencionado "Convenio N.º 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes", de 27 de junio de 1989²⁰.

El Convenio 107 supondrá un primer paso en el camino a seguir para proteger los derechos de los pueblos indígenas. Ahora bien, no resultó ser muy eficaz en la efectiva protección y desarrollo de los derechos humanos y libertades fundamentales de estos pueblos, dado su marcado cariz paternalista e integracionista y su tendencia hacia la asimilación cultural²¹. De manera que, la OIT comenzó un proceso de revisión de dicho Convenio que culminó en 1989 con la adopción del Convenio 169, el cual hasta la fecha constituye el único instrumento convencional de carácter vinculante y de vocación universal en materia de protección de los derechos de los pueblos indígenas²².

En el Convenio 169 "subyace una filosofía reivindicativa y asuntiva de los valores conservados y practicados desde conformaciones indigenistas"²³. Por ello su Preámbulo reconoce las aspiraciones de estos pueblos "a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener

y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven”, así como su particular contribución “a la diversidad cultural, a la armonía social y ecológica de la humanidad y a la cooperación y comprensión internacionales”.

El Convenio manifiesta un cambio de rumbo con respecto al Convenio 107, en aspectos tan importantes como la sustitución del término “poblaciones” por el de “pueblos”, el concepto de territorio que el Convenio vincula con el establecimiento de derechos culturales, el reconocimiento del derecho consuetudinario, siempre y cuando ese derecho propio no sea incompatible con los derechos fundamentales definidos por el ordenamiento jurídico interno ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, o el reconocimiento de *lege ferenda* de la autonomía interna de los pueblos indígenas²⁴.

En general, podemos afirmar que el Convenio 169 otorga a los pueblos indígenas un estatuto privilegiado, que, como advierten algunos autores, de meros objetos pasan a ser sujetos de derecho²⁵. Además, el Convenio ha tenido una trascendencia sin precedentes en América Latina, convirtiéndose –incluso para aquellos Estados que no lo han ratificado– “en una referencia ineludible en los procesos de reconocimiento constitucional o legislativo de los derechos indígenas, procesos que, a pesar de sus límites, han dado forma a lo que se ha conocido como el modelo de multiculturalismo constitucional”²⁶.

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

En el marco de la Organización de Estados Americanos, destaca la labor de la *Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, quien desde su creación en 1959, ha venido promoviendo la protección de los

derechos de los pueblos indígenas a través de distintas vías²⁷. En su seno se adoptó un “Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”, con el fin de consolidar y afirmar los derechos y aspiraciones de estos pueblos reconociendo “el carácter multiétnico y pluricultural” de los Estados²⁸.

El Proyecto de Declaración integrado por un total de 35 artículos, consagra “el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, en virtud de la cual pueden definir sus formas de organización y promover su desarrollo económico, social y cultural”. En el ejercicio de este derecho dentro de los Estados, los pueblos indígenas “tienen derecho a la autonomía o autogobierno en lo relativo a, entre otros, cultura, lenguaje, espiritualidad, educación, información, medios de comunicación, salud, vivienda, empleo, bienestar social, mantenimiento de la seguridad comunitaria, relaciones de familia, actividades económicas, administración de tierras y recursos, medio ambiente e ingreso de no-miembros; así como a determinar los medios y formas para financiar estas funciones autónomas”. Además, el Proyecto añade que los pueblos indígenas tienen derecho a participar sin discriminación, directamente a través de sus representantes, en la toma de decisiones a todos los niveles, con relación a asuntos que puedan afectar directamente sus derechos, vida y destino. Tienen también derecho a mantener y desarrollar a sus propias instituciones indígenas de decisión; y a la igualdad de oportunidades para acceder y participar en todas las instituciones y foros nacionales.

Asimismo, el texto del Proyecto reconoce que “Los pueblos indígenas tienen derechos colectivos que son indispensables para su continuada existencia, bienestar y desarrollo como pueblos, y para el goce de los derechos individuales de sus miembros. [...] entre otros, el derecho de los pueblos indígenas a su actuar colectivo; a su organización social, política y económica; a

sus propias culturas; a profesar y practicar sus creencias espirituales y a usar sus lenguas”²⁹.

Por otra parte, la actuación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en relación con los casos de los *Yanomani* en Brasil o de los *Miskito* en Nicaragua —aunque examinados todavía a la luz de los derechos humanos individuales y no propiamente de los derechos de los indígenas como pueblo—, ha sentado las bases para el primer pronunciamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la materia el 31 de agosto de 2001 en el asunto *Awas Tingni*³⁰.

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

El Fondo Indígena nació en el marco de un proceso de transformación de las relaciones entre los Estados y los Pueblos indígenas, y en el contexto del replanteamiento de las políticas y estrategias multilaterales de cooperación. Desde la primera Cumbre celebrada en Guadalajara, en julio de 1991, los Jefes de Estado y de Gobierno manifestaron su preocupación por la situación de los pueblos indígenas, considerándola una cuestión de interés común; y se pronunciaron sobre la necesidad de crear un instrumento destinado a promover los derechos y el desarrollo autónomo de estos pueblos³¹.

El Fondo fue creado en 1992³² con el objetivo principal establecer un mecanismo destinado a apoyar la promoción del desarrollo y los derechos de los pueblos, comunidades y organizaciones indígenas de América Latina y el Caribe, y proveer una instancia de diálogo para alcanzar la concertación en la formulación de políticas de desarrollo y proyectos de interés para los pueblos indígenas con la participación de los gobiernos de la región, y los representantes indígenas en los órganos rectores

de la Organización a través de su incorporación a las delegaciones de los Estados miembros³³.

Tras más de una década y media de existencia, el Fondo Indígena ha logrado superar las metas propuestas, consolidándose como una organización internacional de cooperación, dirigida a promover el pleno reconocimiento, protección y ejercicio de los derechos de los Pueblos Indígenas en los niveles nacional e internacional³⁴.

E) El hecho indígena en el plano subregional latinoamericano.

El hecho indígena también ha suscitado la atención de la *Comunidad Andina de Naciones* (CAN)³⁵ y de la *Organización del Tratado de Cooperación Amazónica* (OTCA). En el seno de la CAN se adoptó, el 29 de abril de 2001, la “Declaración sobre la “Democracia, los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Lucha contra la Pobreza”, a través de la cual los países andinos se muestran firmemente decididos a apoyar “todos los esfuerzos encaminados a la promoción y protección de los derechos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas, entre ellos: el derecho a su identidad y tradiciones en lo espiritual, lingüístico social, político, cultural y económico, individual y colectivo; a no ser desplazados, como pueblos, de su patrimonio cultural histórico; a sus sistemas, conocimientos y prácticas de medicina tradicional, incluido el derecho a la protección de sus lugares rituales y sagrados; a la educación en la diversidad; a ser elegidos y desempeñar cargos públicos”, salvaguardando estos derechos dentro del orden público y en cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales vigentes.

Un punto remarcable de la Declaración es la vinculación entre la definición de la democracia y el respeto y promoción de la diversidad. A tal efecto, los Estados andinos tendrán que acordar estrategias y políticas dirigidas a revalorizar la pluralidad

étnica y la multiculturalidad de sus naciones al objeto de promover la plena participación de los pueblos indígenas en el sistema democrático nacional. La inclusión de la diversidad como principio del pluralismo democrático y del Estado de derecho otorga una nueva concepción de democracia en la cual no se puede excluir del juego político la participación y representación de los pueblos indígenas.

Dentro del sistema andino destaca de manera particular, la "Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos", de 26 de julio de 2002³⁶, cuya parte VII (arts. 32 a 41) se refiere a los pueblos indígenas. La Carta tras afirmar la multiétnicidad y pluriculturalidad de los Estados miembros de la Comunidad Andina, establece el compromiso de éstos de promover programas en favor de la interculturalidad, entendida como la preservación y desarrollo de las identidades ancestrales de los pueblos indígenas a través del fomento de espacios sociales para el contacto, el diálogo y la interacción entre tales pueblos y el resto de las sociedades de los países andinos, sobre la base de la reafirmación y vigencia de sus propias identidades culturales. Después de reiterar el compromiso de los Estados andinos de cumplir y hacer cumplir los derechos y obligaciones consagrados en los instrumentos internacionales que tienen como finalidad promover y proteger los derechos de los pueblos indígenas, como el Convenio N° 169 de la OIT, la Carta reconoce que estos pueblos junto a los derechos humanos que poseen sus miembros como ciudadanos a título individual, gozan también como grupos humanos de raíz ancestral, de derechos colectivos, cuyo ejercicio en común promueve su continuidad histórica, la preservación de la identidad y su desarrollo futuro. A continuación la Carta incluye un amplio abanico de derechos colectivos³⁷.

La realidad indígena también ha despertado el interés de la OTCA. A partir de las previsiones contenidas en el "Tratado de Cooperación Amazónica"³⁸ en favor de

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

Así, sobre la base de esta Declaración, la Secretaría Permanente preparó un Plan Estratégico de la OTCA para el período 2004-2012³⁹. El Plan considera que uno de los componentes asociados a la ordenación territorial tiene que ver con el reconocimiento de la diversidad cultural regional. Entre sus prioridades fija la de lograr una participación efectiva de las poblaciones indígenas de cada país amazónico en programas que les afecten o influyan y de promover el respeto por los conocimientos tradicionales y cuestiones relacionadas con la propiedad intelectual e industrial.

La OTCA cuenta también con una Coordinación de Asuntos Indígenas, creada noviembre del 2005 en el marco de la IX Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores realizada en Quito⁴⁰.

F) Las iniciativas de la Unión Europea en favor de la cuestión indígena.

En el marco regional europeo, trasciende el interés que por los pueblos indígenas viene demostrando las instituciones europeas desde la década de los ochenta. Concretamente, el *Parlamento Europeo* fue la primera de las instituciones pionera en adoptar una serie de resoluciones en

relación con estos colectivos, que cabe agrupar en tres categorías: las referidas en general a los pueblos indígenas, las específicas dirigidas a determinados pueblos indígenas, y las que vinculan la protección del medio ambiente y la conservación de la naturaleza con los intereses de los pueblos indígenas.

Dentro de la primera categoría, procede destacar la "Resolución sobre la situación de los indios en el mundo", de 14 de abril de 1989, a través de la cual, el Parlamento Europeo, tras expresar su preocupación por las continuas y graves violaciones de los derechos de las poblaciones indígenas —en particular por las formas extremas de opresión tales como la discriminación contra los indios, que se manifiesta en ocasiones en matanzas y malos tratos, sumisión a actividades bélicas y expulsiones ilegales masivas—, y por la violación de su derecho al territorio —con la consiguiente amenaza que ello supone para su identidad, al dificultar el mantenimiento de su vida religiosa y cultural tradicional—, condena estas prácticas y hace un llamamiento urgente a los países donde existen estas poblaciones, para que extremen sus medidas de protección en favor de las colectividades indígenas y respeten los derechos reconocidos a los indios. Además, la Resolución reafirma el principio de igualdad de derecho de los indios con respecto a otros grupos de población, e insta a los Gobiernos implicados para que respeten a las poblaciones indígenas, las cuales deben tener libertad para desarrollar su propia forma de vida, conservar los elementos que elijan y cambiar en la medida que lo deseen⁴¹.

Junto a estas resoluciones de carácter general, el Parlamento Europeo ha adoptado otras más específicas, donde llama la atención sobre la situación de determinados Pueblos indígenas⁴², haciendo especial hincapié en tres puntos, centrados en la necesidad de: 1) restituir a los pueblos indígenas sus derechos para el uso exclusivo de la tierra de las que han sido privados ilí-

citamente debido a sus riquezas naturales, 2) protegerlos contra las invasiones, matanzas, intimidaciones y violencias de toda índole llevadas a cabo con la finalidad de apropiarse de sus tierras y recursos, y 3) regular su derecho a la autonomía.

En la tercera categoría se incluyen aquellas resoluciones en las que el Parlamento Europeo vincula la protección del medio ambiente y la conservación de la naturaleza con los intereses de los pueblos indígenas, considerando que, gracias a sus conocimientos, estos pueblos desempeñan un importante papel para el medio ambiente y el desarrollo de su región, lo que hace por lo tanto, proteger su especial forma de vida⁴³.

Esta acción de Parlamento Europeo en favor de los pueblos indígenas se ha visto potenciada por otras instituciones europeas, como el *Consejo* y la *Comisión*, que desde finales de la década de los noventa han desarrollado actividades para promover y defender los derechos de estos pueblos.

En mayo de 1998, la Comisión presentó un documento de trabajo en el que fijaba las directrices generales para la ayuda a los pueblos indígenas en el marco de la cooperación para el desarrollo entre la Comunidad y los Estados miembros⁴⁴. El compromiso de la UE con esa ayuda fue reafirmado por la Resolución del Consejo, de 30 de noviembre de 1998, que tras invitar a la Comisión, junto con los Estados miembros y en cooperación con los pueblos indígenas, a establecer modalidades de aplicación de la mencionada política, subraya la importancia atribuida por los pueblos indígenas a su identidad cultural y a la configuración de su propio desarrollo económico, social, y cultural⁴⁵.

En general, podemos afirmar que la Resolución del Consejo de Desarrollo de 1998, sentó las bases para la elaboración de una política global de la Unión en materia de apoyo a los pueblos indígenas. La Comisión ha conseguido con éxito la inte-

gración de la problemática de los pueblos indígenas en toda una serie de reglamentos, documentos y directrices⁴⁶. Además, la promoción y defensa de los derechos de los pueblos indígenas ha pasado a ser una prioridad en la "Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos" (IEDDH)⁴⁷.

Por último, la Unión Europea, siguiendo las recomendaciones del Consejo y de la Comisión, ha decidido incluir la cuestión de los pueblos indígenas en el diálogo político con sus socios. Así, a partir de la Cumbre UE-América Latina celebrada en junio de 1999, las partes acordaron llevar a la práctica programas comunes y adoptar medidas nacionales dirigidas a: "fomentar y defender los derechos de las poblaciones indígenas, incluido el de participar en términos de igualdad y aprovechar las oportunidades y los beneficios del desarrollo político, económico y social, con un pleno respeto por sus identidades, culturas y tradiciones"⁴⁸.

A la vista de lo expuesto hasta aquí, se advierte como la internacionalización de la cuestión indígena ha permitido a los pueblos indígenas *recuperar la identidad perdida*, llamando la atención sobre sus legítimas expectativas a beneficiarse de un régimen internacional de protección orientado preferentemente a regular aquellos aspectos que son consustanciales con su historia, tradiciones, cultura, costumbres y formas de organización social, que depare en el reconocimiento de sus *derechos colectivos* como pueblo. Además, como analizaremos ha impulsado reformas constitucionales y legislativas en los Estados en favor de estos pueblos⁴⁹.

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

Los pueblos indígenas vienen reclamando para sí el derecho más primario de todo pueblo: el de *libre determinación*,

como un medio para el reconocimiento de sus derechos como pueblo⁵⁰. Derechos que se traducen en una serie de derechos colectivos específicos que juzgan indispensables para el pleno goce de todos los derechos individuales que le corresponden. Derechos colectivos que se asientan en la propia naturaleza de la sociedad indígena.

La autodeterminación reconocida como un principio en la Carta de las Naciones Unidas y como un derecho perteneciente a todos los pueblos en los Pactos Internacionales sobre Derechos Civiles y Políticos y sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, constituye también una reivindicación de los pueblos indígenas⁵¹.

Si partimos de la constatación de que es posible atribuir la categoría de "pueblo" a los grupos indígenas, al concurrir en ellos en diverso grado ciertas características vinculadas al concepto de pueblo⁵², entre ellas: a) el mantenimiento de un particularismo cultural que se traduce en una lengua, una religión, unas tradiciones y unas instituciones y organización propias y diferenciadas del resto de la población; b) la vinculación ancestral con las tierras que ocupan; y c) la autoidentificación y conciencia de grupo, entonces no existe razón alguna para excluir a los pueblos indígenas del ejercicio del derecho de autodeterminación. Es más de aceptarse cualquier limitación a este derecho, estaríamos violando los art. 1 común y 5 de ambos Pactos.

Ahora bien, el reconocimiento del derecho de autodeterminación y su ejercicio no conducen necesariamente a la adquisición de la condición de Estado⁵³. Se trataría de un derecho a la libre determinación limitado a su *vertiente interna*, que se concreta en modelos abiertos de autogobierno, autogestión y participación amplia y especial en todas las decisiones que les conciernan en una u otra medida *dentro del Estado cuya integridad territorial ha de ser respetada*. Se trata, en definitiva, de un derecho de libre determinación que debe ser reconocido a los pueblos indí-

genas en pie de igualdad y sobre la base de la no discriminación, en virtud del cual estas colectividades buscan preservar y desarrollar su cultura e identidad territorial en el marco del ordenamiento político del Estado en que viven, y a participar y ser consultados en la adopción de las políticas nacionales que les afecten⁵⁴.

Tanto la "Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas" de 2007 como el "Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas", reconocen a los pueblos indígenas el derecho a la autodeterminación, aunque en una forma matizada que se concreta en modelos abiertos de autogobierno, autogestión y participación amplia y especial en todas las decisiones que les conciernan en una u otra medida.

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

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

Así lo han entendido tanto el Convenio N.º 169 de la OIT relativo a los Pueblos Indígenas como la Declaración de las Na-

ciones Unidas y el Proyecto de Declaración de la Organización de Estados Americanos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que han acogido los derechos colectivos de estos pueblos, y también dichos derechos han sido evocados ya directa o tácitamente por las legislaciones internas de numerosos Estados.

4. ÓRGANOS Y MECANISMOS DE PROTECCIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.

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

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

El Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas tiene el mandato de "examinar las cuestiones indígenas en el contexto de las atribuciones del Consejo relativas al desarrollo económico y social, la cultura, el medio ambiente, la educación, la salud y los derechos humanos". Esta tarea la lleva a cabo a través de dos acciones principales consistentes en: a) prestar asesoramiento especializado y formular recomendaciones sobre las cuestiones indígenas al Consejo, así como a los programas, fondos y organismos de las Naciones Unidas, por

conducto del Consejo; y b) difundir la información y las actividades relacionadas con las cuestiones indígenas y promover su integración y coordinación dentro del sistema de las Naciones Unidas⁵⁵.

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

La inexistencia en la desaparecida Comisión de Derechos Humanos de un mecanismo con el mandato específico de proteger y vigilar el respeto y disfrute de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas, determinó que este órgano nombrase en 2001 un *Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas*, por un período de tres años con el mandato de: a) recabar, solicitar, recibir e intercambiar información y comunicaciones de todas las fuentes pertinentes, incluidos los gobiernos, los propios indígenas, sus comunidades y organizaciones, sobre las violaciones de sus derechos y libertades fundamentales, prestando especial atención a la discriminación en contra de las mujeres indígenas y a las violación de los derechos humanos de los niños indígenas; b) formular recomendaciones y propuestas sobre las medidas y las actividades adecuadas para prevenir y remediar las violaciones de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas; c) trabajar en estrecha relación con otros relatores especiales, representantes especiales, grupos de trabajo y expertos independientes de la Comisión y de la Subcomisión; y d) presentar un informe anual de sus actividades a la Comisión de Derechos Humanos⁵⁶.

Sin embargo, como reconoce el propio Relator Especial en su Informe de 2007, el impacto de sus recomendaciones en la

definición de la política de los Estados en relación con la situación de los derechos de los pueblos indígenas es todavía muy limitado.

En cuanto a los *procedimientos de control internacional específicos* que garanticen por parte de los Estados el respeto de los derechos de los pueblos indígenas, debo advertir que no existen. Ni la Declaración de las Naciones Unidas de 2007 ni el Proyecto de Declaración americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas contienen previsiones al respecto. Por tanto, los pueblos indígenas, tienen que valerse de los procedimientos instituidos en tratados internacionales de derechos humanos (mecanismos convencionales) o de mecanismos creados mediante instrumentos jurídicos distintos de los tratados (mecanismos extraconvencionales).

Uno de los mecanismos convencionales de protección más frecuentemente utilizado por los pueblos indígenas en el ámbito de las Naciones Unidas ha sido el *recurso al Comité de Derechos Humanos*, instituido por el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, que ha llegado a pronunciarse en el marco de las denuncias individuales presentadas sobre la base del art. 27 del referido Pacto⁵⁷.

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

En el *plano regional* y por referencia al sistema interamericano de derechos humanos cobran un especial significado

los mecanismos de control articulados en torno a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

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

Por lo que se refiere al *estudio de comunicaciones individuales sobre violaciones de derechos humanos*, la Comisión ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre peticiones de personas o comunidades indígenas, cuyos derechos humanos han sido violados. Se trata de diversos casos resueltos por la Comisión desde 1970 relativos tanto a los derechos individuales (derecho a la vida, a la libertad) como a los derechos colectivos (derecho a la tierra, a la familia). Entre ellos destaca el caso *Yanomani vs. Brasil* (Resolución N.º 12/85, de 5 de marzo de 1985)⁵⁸.

En relación con el *estudio sobre la situación de los derechos humanos en países concretos* y las investigaciones *in loco*, destacan los informes generales sobre países, en los que la Comisión dedica capítulos especiales a la situación de los pueblos indígenas, y los informes especiales sobre la situación de los derechos humanos de determinados pueblos indígenas tales como los relativos a la situación de los derechos humanos de las personas de origen Miskito en Nicaragua (1987), y de las Comunidades de Pueblos en Resistencia en Guatemala (1994), entre otros.

Por su parte, la *Corte Interamericana de Derechos Humanos*, por la vía de las denuncias individuales introducidas ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ha podido pronunciarse sobre casos de comunidades indígenas cuyos derechos han sido violados. El *asunto de*

la comunidad indígena Mayagna de Awás Tingni llevó a la condena de Nicaragua, por la asunción de titularidad estatal sobre las tierras tradicionales de esta comunidad y el otorgamiento de una concesión de explotación forestal en esas tierras por un período de treinta años, automáticamente renovables por sesenta años más, sin contar con el consentimiento de la comunidad⁵⁹.

La Corte afirmó que “[e]ntre los indígenas existe una tradición comunitaria sobre una forma comunal de la propiedad colectiva de la tierra, en el sentido de que la pertenencia de ésta no se centra en un individuo sino en el grupo y su comunidad. Los indígenas por el hecho de su propia existencia tienen derecho a vivir libremente en sus propios territorios; la estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra debe de ser reconocida y comprendida como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica. Para las comunidades indígenas la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras”.⁶⁰

Tras la decisión de la Corte en 2001 condenando a Nicaragua, ésta anunció su voluntad de ejecutar la sentencia, y como muestra hizo efectiva las sumas monetarias requeridas por el fallo. Sin embargo, el punto principal de las reparaciones ordenadas por la Corte relativas a la delimitación, demarcación y titulación de las tierras de la comunidad, todavía no se han cumplido y este pueblo indígena observa como su vida se deteriora a diario, bajo la presión de los colonos y los madereros ilegales.

En el período 2004-2007 la Corte tuvo la ocasión de pronunciarse nuevamente, esta vez en relación con los derechos de propiedad comunal indígena, la partici-

pación política de los pueblos indígenas frente a la legislación electoral con efectos discriminatorios, y las consecuencias sobre masacres cometidas en contra de comunidades indígenas⁶¹.

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

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

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

Estos hechos determinaron que la Asociación de Pueblos Kichwa de Sarakuya conjuntamente con el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional y el Centro de Derechos Económicos y Sociales plantearan, en diciembre de 2003, el caso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, quien decide someter el asunto a la consideración de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, solicitando la adopción de medidas provisionales a favor de esta comunidad indígena. En julio de 2004, la Corte Interamericana ordenó ta-

les medidas, exigiendo al gobierno ecuatoriano: la adopción, sin dilación, de las medidas necesarias para proteger la vida e integridad personal de los miembros del pueblo indígena Sarayaku; la investigación de los hechos con el fin de identificar a los responsables e imponerles las sanciones correspondientes, y la garantía del derecho de libre circulación de los miembros de este pueblo indígena⁶².

Ecuador desatiende a la Corte, de manera que el Pueblo Sarayaku continuo siendo objeto de actuaciones que ponían en riesgo o afectaban directamente su integridad personal. Ante esta situación, la Corte adopta nuevas medidas provisionales, ordenando al gobierno ecuatoriano que, de manera inmediata: a) cumpla con lo ordenado para proteger eficazmente la vida, integridad personal y libre circulación de todos los miembros del Pueblo Sarayaku; b) haga todo lo posible para que los miembros de dicho Pueblo puedan realizar sus actividades y hacer uso de los recursos naturales existentes en el territorio en que se encuentran asentados; c) adopte las medidas dirigidas a evitar daños inmediatos e irreparables para la vida e integridad personal de este pueblo, resultantes de las actividades de terceros que viven cerca de la comunidad o que explotan los recursos naturales existentes en el mismo. En particular, la Corte manda retirar el material explosivo colocado en el territorio donde se asienta este pueblo; d) garantice la protección y la seguridad de los beneficiarios de las presentes medidas, sin ningún tipo de coacción o amenaza; y e) asegure la libre circulación de los miembros del Pueblo Sarayaku, especialmente en el Río Bobonaza⁶³.

Sin embargo, la situación persiste. Los derechos de los Sarayaku y de otros pueblos indígenas continúan violándose, resultando como ha manifestado el Relator Especial de la ONU sobre los Derechos y Libertades fundamentales de los Pueblos Indígenas, ante la Asamblea General de la ONU, "causa de grave preocupación el

deterioro progresivo del hábitat indígena y el impacto de las actividades extractivas, en particular la explotación petrolera, minera y maderera, sobre el medio ambiente y las comunidades, especialmente en la Amazonía, la frontera norte y la costa del Pacífico. Atención especial merecen los problemas que enfrentan los pueblos no contactados o en aislamiento voluntario, afectados por la tala ilegal de los bosques y otras actividades ilícitas en sus territorios”.

Ciertamente, a la luz de lo analizado en relación con el sistema interamericano, compartimos el punto de vista manifestado por RODRIGUEZ-PIÑEIRO ROYO cuando afirma que los pronunciamientos de la Comisión y de la Corte han sido avanzados, acogiendo favorablemente las demandas de protección de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, sin embargo sus consecuencias han sido limitadas en términos prácticos ya que no han alcanzado el grado de cumplimiento por parte de los Estados⁶⁴. La prueba más evidente en este sentido lo constituyen el caso de los pueblos indígenas Awas Tingni y Sarayaku respectivamente.

5. EL RECONOCIMIENTO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y SUS DERECHOS EN EL DERECHO INTERNO.

La internacionalización de la cuestión indígena ha impulsado a partir de la década de los noventa importantes reformas constitucionales y legislativas, que han deparado en el reconocimiento de los pueblos indígenas y sus derechos a *nivel interno*, destacando de manera singular los avances realizados en América Latina⁶⁵. En esta línea, Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela realizaron reformas constitucionales en las que han asumido, al menos formalmente, que los pueblos indígenas forman parte de su *ciudadanía* y gozan

de unos derechos colectivos cuyo ejercicio debe ser reconocido⁶⁶.

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

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

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

Se aprecia, en efecto, que el nuevo constitucionalismo pluralista, la emergencia de lo indígena en la arena política, y el cambio en la identidad del Estado-nación que ahora se reconoce como multiétnico y pluricultural, han hecho que los pueblos indígenas dejen de ser objeto de las políticas para convertirse en actores políticos⁶⁷ y en sujetos de derechos colectivos. Ahora, los pueblos indígenas participan con distinta intensidad —según la región— en el proceso político y en los asuntos del Estado⁶⁸.

Sin embargo, pese a estos avances, compartimos la percepción del Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas, de que existe una “brecha de implementación” entre la legislación y la realidad cotidiana; su aplicación y cumplimiento se enfrentan a múltiples obstáculos y problemas, entre ellos: el nivel de participación de los indígenas en la vida política —especialmente en los procesos legislativos— de sus países que continúa siendo bajo; la inconsistencia entre leyes y bloqueos institucionales que hace que las normas internacionales no siempre pasan automáticamente a formar parte de la legislación interna, aun cuando hayan sido ratificadas. Además, en ocasiones son ignoradas por funcionarios públicos así como en la jurisprudencia de los tribunales; problemas en la aplicación de la legislación y en las estructuras institucionales de la Administración pública, en la cual impera con frecuencia la inercia burocrática, la rigidez de la práctica reglamentaria, la ausencia de flexibilidad y creatividad, el autoritarismo vertical en la toma de decisiones y la falta de participación de la población. Circunstancias éstas a tenor de las cuales es posible apreciar un vacío entre el nivel formal y el nivel real que, a juicio del Relator Especial, constituye una violación de los derechos humanos de los indígenas. Llenar el vacío, colmar la brecha, constituye un desafío para la promoción y protección eficaz de los derechos colectivos de los pueblos indígenas⁶⁹.

6. VALORACIÓN PERSONAL.

Ya para finalizar quisiera dejar constancia como a lo largo de mi trabajo he tratado de llamar la atención sobre el hecho que los pueblos indígenas a través de la internacionalización de la cuestión indígena en el marco de las organizaciones internacionales tanto universales como regionales, han ido construyendo un espacio para el diálogo y la representatividad, que se refleja también en la búsqueda de una nueva relación con sus Estados nacionales. Se trata de una dinámica que involucra a las organizaciones indígenas, a algunas agrupaciones políticas, a académicos y a sectores del Estado. Los pueblos indígenas incursionan así en la gobernabilidad democrática, exigiendo fórmulas de autonomía y autogobierno y el reconocimiento de sus derechos colectivos. La protección internacional de la identidad y de los derechos de estos pueblos constituye una pieza clave de la ciudadanía y la consolidación democrática de los Estados, tal como reconoce la “Carta Democrática Interamericana”, aprobada por la OEA en septiembre de 2001⁷⁰. Hoy por hoy es posible afirmar que existe un régimen internacional para los pueblos indígenas. Otra cuestión es la constatación del impacto que tiene en las legislaciones internas⁷¹. La nueva ola de reformas en América Latina a raíz de los procesos de democratización durante los noventa fue aprovechada con bastante éxito por parte de los representantes indígenas para articular y canalizar sus demandas⁷².

Con todo, a pesar del reconocimiento formal que se aprecia en los ordenamientos jurídicos internos, el desarrollo legal y el alcance de las políticas practicadas en cada Administración estatal es muy desigual. Aunque tampoco hay que desconocer que el efecto de la “etnificación” de los textos constitucionales ha significado el fin de un largo período de “invisibilidad”, a la vez que ha supuesto la aparición de incentivos institucionales que potencian la creación de identidades colectivas indígenas en el seno del Estado y la dignificación

de sus demandas con el consiguiente fortalecimiento de sus actores y de sus movilizaciones⁷³.

Sin duda, no pasa en modo alguno desapercibido el hecho de que es absolutamente necesario que los Estados que cuentan entre su población con pueblos indígenas, empiecen a dar cumplimiento a los reconocimientos constitucionales y legales en favor de los derechos colectivos de estos pueblos, evitando que se produzcan situaciones como las analizadas en los casos Awas Tingni y Sarayaku. No olvidemos que los sistemas internacionales operan tras la actuación de los sistemas internos. Los Estados son los encargados de hacer efectivos los derechos de estos pueblos y protegerlos como una manifestación del reconocimiento de su derecho a la autodeterminación interna.

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

Como advierte el Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas, el verdadero reto del futuro radica en la puesta en práctica de las normas que garantizan los derechos de los pueblos indígenas, pudiendo hablarse de la existencia de una brecha de implementación entre las legislaciones existentes y la realidad diaria en la que viven estos pueblos. Por eso el vínculo entre los derechos y las políticas públicas es vital. El reconocimiento específico de los derechos de los pueblos indígenas es un primer paso para la elabo-

ración de políticas públicas que aseguren su participación en el proceso de desarrollo que realmente les beneficie para crear un círculo de realización efectivo de sus derechos, afirmación de su identidad y autodeterminación⁷⁴.

NOTAS

1 Este trabajo constituye una síntesis de la ponencia presentada bajo el mismo título en el IV Congreso "Gobernanza sin desarrollo. Repensar el bienestar en América Latina", organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política/Universidad de Costa Rica, San José 5 a 7 de agosto de 2008 (Código A3 P323). Además, dicho trabajo ha sido realizado en el marco del Proyecto de investigación "Ámbitos prioritarios de cooperación internacional en las relaciones Unión Europea-América Latina: Consolidación democrática y protección de los Derechos Humanos, cooperación al desarrollo y cooperación penal" (PGIDITOPXIB2021PR), subvencionado por la Dirección Xeral de I + D de la Xunta de Galicia 2006.

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

3 Entre otras definiciones ver las incluidas en: el "Convenio constitutivo del Fondo para el Desarrollo de las Poblaciones Indígenas en América Latina y el Caribe" de 24 de julio de 1992; o en la "Directriz operativa 4.20 concerniente a los pueblos indígenas", adoptada por el Banco Mundial en 1991.

4 Doc. E/CN.4/Sub.2/AC.4/1996/2.

5 Es el caso de la Constitución mexicana reformada el 14 de agosto de 2001 (art. 2) o del Decreto 2001 de 28 de septiembre de 1988 (art. 2).

6 Así en Brasil en el año 2000 más de 700.000 personas se identificaron como indígena y Bolivia fue el país con mayor proporción de población indígena de Latinoamérica. Un 62% de su población se autoidentificó como perte-

neciente a un pueblo indígena (30,7% como quechua, 25% como aymaras y un 6% a otros grupos.

7 Para algunos autores este criterio deja abierta la posibilidad de asumir o no tal condición según la oportunidad. En este sentido, GIRAUDO, L.: "Entre rupturas y retornos: la nueva cuestión indígena en América Latina", *Ciudadanía y derechos indígenas en América Latina: poblaciones, estados y orden internacional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007, p. 38.

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

9 Entre ellos, Antonio de Montesinos, Fray Bartolomé de Las Casas, Francisco de Victoria y sus contemporáneos se convirtieron en valedores de los derechos de los indios. Así el dominico Antonio de Montesinos abrirá la polémica sobre la justicia o injusticia de la conquista española, siendo sobretodo Bartolomé de Las Casas quien se convertirá en ardiente valedor de los derechos de los indios, contribuyendo a la humanización del régimen español en América. Sobre la concepción de Bartolomé de Las Casas en relación con la cuestión indígena ver HANKE, L.: *Fray Bartolomé de las Casas. Del único modo de atraer a todos los pueblos a la verdadera religión*, México, 1975. MESA GARRIDO, R.: "Bartolomé de Las Casas, Maestro contemporáneo", *La Escuela de Salamanca y el Derecho Internacional en América. Del Pasado al Futuro* (A. Mangas Martín, ed.), Salamanca, 1993, pp. 77-82. DEL ARENAL MOYUA, C.: "Las Casas y su concepción de la sociedad internacional", *Estudios de Deusto*, Vol. XXV, enero-junio 1977, pp. 49-54.

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

11 Así, por ejemplo, el Decreto de la Junta Suprema de Bogotá, promulgado pocas sema-

nas después de la revolución de 20 de julio de 1810 o la Constitución Federal de Venezuela de 1811 (Capítulo IX. Disposiciones Generales, arts. 200 y 201). Como advierte VÁZQUEZ: "Los Estados latinoamericanos se construyeron en contra de la población indígena que fue ignorada al momento de los pactos constitucionales y edificaron legislaciones que negaron la diversidad cultural, diluyendo las identidades colectivas de los pueblos originarios bajo el eufemismo del concepto de ciudadanía, capaz de 'homogenizarlos' culturalmente y de conferirles igualdad 'formal' ante la ley" (VÁZQUEZ, H.: "Procesos identitarios, 'minorías' étnicas y etnicidad- los mapuches de la República Argentina", *Revue Électronique de Civilisation Contemporaine-EUROPE/AMÉRIQUES* septembre 2002, pp. 17-18 (Disponible en Internet: <http://www.univ-brest.fr/amnis>).

12 En palabras de NAHMAD SITTÓN: "al desaparecer la dependencia directa con las metrópolis europeas, se construyó un nuevo modelo de dependencia bajo el mando de los criollos, herederos de sus padres, los colonizadores, de la idea de construir a imagen y semejanza de las naciones europeas la nueva nación emergente, manteniendo el modelo colonial para las poblaciones étnicas originales, bajo formas de esclavitud económica, discriminación racial y negación de todas las formas de cultura y lengua propia. La construcción de una sociedad democrática estaba concedida y dirigida a la población de origen europeo y a los migrantes del mismo origen. En algunas regiones... se autodesignan como la 'gente de razón', mientras que a los indígenas los denominaban 'gente sin razón'; por tanto, tenían limitantes intelectuales y psíquicos para poder participar en una sociedad democrática de corte europeo y a la cual las naciones o pueblos indígenas no estaban integradas ni dispuestas a integrarse" (NAHMAD SITTÓN, S.: "La construcción de la democracia y los pueblos indígenas de México", *Diversidad Étnica y Conflicto en América Latina. Organizaciones Indígenas y Políticas Estatales* (R. Barceló/M.^a A. Portal/M. J. Sánchez, coords.), Vol. I, México, 1995, pp. 40-41).

13 MARTÍNEZ COBO: *Estudio del problema de la discriminación...*, cit.

14 Resolución 1982/34, de 7 de mayo de 1982.

15 Resolución 2000/22, de 28 de julio de 2000.

16 Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 2001/57, de 24 de abril de 2001. Recientemente, el Consejo de Derechos Humanos ha decidido establecer un Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas con la misión de proporcionarle asesoramiento técnico especializado (Resolución 6/36, de 14 de diciembre de 2007)

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

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

Algún autor, refiriéndose a la Declaración la califica como "texto-símbolo", que "representa un ataque a las bases axiológicas sobre las que se constituyó el derecho internacional del imperialismo, en un interesante juego conceptual que enfrenta principios constitutivos de este mismo derecho con valores fundamentales del régimen de derechos humanos de la posguerra. Así, el texto de la Declaración arranca constatando que 'los pueblos indígenas son iguales a todos los demás pueblos y reconociendo al mismo tiempo el derecho de todos los pueblos a ser diferentes, a considerarse a sí mismos diferentes y a ser respetados como tales'" (RODRÍGUEZ-PIÑEIRO ROYO, L.: "Pueblos indígenas y derecho internacional: una historia incómoda", Ciudadanía y derechos..., cit., pp. 99 y 100.

19 Entrada en vigor: 2 de junio de 1959. Lo ratificaron 29 Estados: Angola, Argentina, Bangladesh, Bélgica, Bolivia, Brasil, Colombia, Cos-

ta Rica, Cuba, China, Ecuador, Egipto, Salvador, Ghana, Guinea-Bissau, Haití, India, Irak, Malawi, México, Pakistán, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, República Árabe de Siria, República Árabe Unida y Túnez. De estos Estados Parte, 7 lo han denunciado: Bolivia, Colombia, Costa Rica, México, Paraguay, Perú y Argentina. Este Convenio revisado en 1989 por el Convenio N.º 169, sólo se mantiene como fuente de obligaciones con respecto a los Estados que no lo han denunciado y tampoco han ratificado el referido Convenio 169.

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

21 Según STAVENHAGEN, "El texto de este Convenio reflejaba bien el clima prevaliente en aquella época, en la que los Estados promovían políticas paternalistas de integración y asimilación de las poblaciones indígenas" (STAVENHAGEN: "El Sistema Internacional de los Derechos Indígenas", Memoria II Seminario Internacional sobre Administración de Justicia y Pueblos Indígenas, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José-Costa Rica, 1999, p. 374. Incluso el propio Preámbulo del Convenio 169 se hace eco de estas críticas, reconociendo esa asimilación.

22 "El Convenio N.º 169, como subraya PALACIOS ROMEO, no es un simple instrumento de Derecho Internacional vinculado a cuestiones laborales. Por el contrario, supone un auténtico manifiesto pluridisciplinar y casi una Carta Universal de derechos sobre la cuestión indígena. En este sentido es bastante más que un simple instrumento de la Organización Internacional del Trabajo. La prueba es que ya desde su Preámbulo sintoniza y enlaza con la 'Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Además, une el tema del indigenismo y la instauración de su instituto con toda la normativa y filosofía internacional en torno a la 'prevención de la discriminación', pero con una diferencia: es la cara positiva de la discriminación. No es la reivindicación de la

minoría étnica marginada que desea integrarse en el modelo cultural, social y político de una etnia o etnias dominantes, sino el discurso a no ser discriminado en la reivindicación de un *modus vivendi* propio, incluso cuasisagrado, de la comunidad nacional demográfica y culturalmente dominante" (PALACIOS ROMEO, F. J.: "El proceso normativo internacional sobre derechos de los pueblos indígenas. Evolución jurídica y proyección política", *Nuevos escenarios y nuevos colectivos de los derechos humanos. Conmemoración del cincuenta aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos*, Zaragoza, 1998, pp. 118-119).

23 *Ibidem*, p. 119.

24 GÓMEZ RIVERA mantiene la opinión de que el Convenio 169 presupone el derecho de autodeterminación en su vertiente interna, al señalar desde su inicio la necesidad de que los pueblos controlen sus instituciones propias dentro del marco del Estado en que viven, y al establecer los principios de participación y consulta en la toma de decisiones y el control "hasta donde sea posible" sobre su desarrollo social y cultural (GÓMEZ RIVERA, M.^a M.: "El Derecho Indígena frente al espejo de América Latina", *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, Vol. 26, julio-diciembre, 1997, p. 64).

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

26 RODRÍGUEZ-PIÑEIRO ROYO: *op.cit.*, p. 98.

27 Ver *infra*, punto 4. Órganos y mecanismos de protección de los pueblos indígenas.

28 El Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas se aprobó durante el 95º período ordinario de sesiones, siendo remitido el Consejo Permanente de la OEA el 10 de abril de 1997. El proyecto de Declaración fue revisado al detalle entre 1999 y 2003, adoptándose en noviembre de 2003 un nuevo documento base para las negociaciones, hoy conocido como el Texto Consolidado de

la Presidencia (Doc. OEA/ser.K/XVI, GT/DADIN/doc.139/03, de 17 de junio de 2003).

29 Arts. III, XX y VI respectivamente.

30 Ver *infra* epígrafe 4.- Órganos y mecanismos de protección de los pueblos indígenas.

31 Declaración de Guadalajara, de 19 de julio de 1991, texto en SAN MARTINO DE DROMI, M.^a L.: *Integración Iberoamericana. Declaraciones de Guadalajara*, Madrid, Salvador, Cartagena, Bariloche y Santiago, Buenos Aires, 1996, pp.73-86).

32 El Convenio constitutivo del Fondo para el Desarrollo de las Poblaciones Indígenas de América Latina y el Caribe fue adoptado en el marco de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, el 24 de julio de 1992, con ocasión de la II cumbre celebrada en Madrid. Ha sido ratificado por 19 Estados de América Latina (Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela), y 3 Estados extraregionales (Bélgica, España y Portugal)

33 El Fondo Indígena parte de tres elementos básicos: 1) Los Estados iberoamericanos están representados paritariamente por los gobiernos y los pueblos indígenas; 2) Los pueblos indígenas y sus organizaciones son los principales actores del Fondo y los únicos beneficiarios del mismo; 3) El Fondo apoya procesos de autodesarrollo de los pueblos indígenas, reconociendo la integridad de sus territorios, sus derechos colectivos y sus características socio-culturales diferenciadas (OLIVA MARTÍNEZ, J. D.: "Aproximación al origen y características jurídico-institucionales del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe", *Avances en la protección de los derechos de los pueblos indígenas* (F. M. Mariño Menéndez y J. D. Oliva Martínez, coords.), Madrid, Dykinson, 2004, p. 139. Ver también GRAHAM, C.: *La especificidad del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas en América Latina y el Caribe: ¿En qué difiere de otros programas de la región?*, BID, Tercera Reunión Técnica del FI, La Paz, abril de 1992.

34 Así lo han reconocido los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en el marco de la XVI Cumbre Iberoamericana celebrada en Montevideo en noviembre del 2006 y el nuevo plan de trabajo 2006-2008, aprobado por la Asamblea General en su VII reunión celebrada en Guatemala. Dicho Plan presenta el reto de profundizar su estrategia institucional a través

de objetivos varios: a) Facilitar la formulación, adopción y ejecución concertada —Pueblos Indígenas, Gobiernos y organismos de cooperación internacional— de las políticas y programas estratégicos de desarrollo de los Pueblos Indígenas; b) Contribuir a mejorar el acceso y la calidad de los recursos de información para estos Pueblos, al objeto de fortalecer el diálogo intercultural, garantizando la participación efectiva de los pueblos indígenas en el diseño de estrategias de desarrollo y en los procesos de toma de decisiones; c) Mejorar las condiciones de vida de los Pueblos Indígenas, mediante el pleno ejercicio de sus derechos, así como la preservación, restauración e incremento de su patrimonio económico, territorial y cultural; d) Promover el pleno reconocimiento y protección de sus derechos en los niveles nacional e internacional; e) Consolidar el Fondo Indígena como un organismo dotado de las capacidades necesarias para establecer mecanismos destinados a apoyar los procesos de desarrollo con identidad de pueblos, comunidades y organizaciones indígenas de América Latina y El Caribe.

Cabe recordar que la Organización atravesó por una crisis interna de la que se hizo eco la XI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Lima en noviembre de 2001. Sobre los logros, fracasos y proceso de reestructuración de esta institución OLIVA MARTÍNEZ: *El Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe. Una organización internacional de cooperación especializada en la promoción del autodesarrollo y el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas*, Fondo Indígena, La Paz-Bolivia, 2003, pp. 283-295.

35 Sobre el particular GAMBOA, C.: "Los derechos colectivos de los pueblos indígenas en la Comunidad Andina (CAN)", *Aportes Andinos sobre Derechos Humanos*. Investigaciones monográficas, Quito, 2005, pp. 11-52.

36 La Carta fue adoptada en Guayaquil por los Presidentes de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, reunidos en el Consejo Presidencial Andino. Su carácter vinculante, según se dispone en su art. 96, será decidido por el Consejo Andino de Ministros de Asuntos Exteriores en el momento oportuno. Además, instruye a dichos Ministros para que, dada la dinámica de la evolución del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, revise cada cuatro años el contenido de esta Carta con miras a su actualización y perfeccionamiento.

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

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

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

39 Aprobado en la XII Reunión del Consejo de Cooperación Amazónica celebrada en Manaus-Brasil el 14 de septiembre de 2004. También en octubre del 2004, la OTCA firmó un memorando de entendimiento con la "Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica" (Coica), al objeto de fortalecer los vínculos de cooperación y facilitar la realización de actividades en común. Dicha Coordinadora fue constituida en Lima, el 14 de marzo de 1984, con el objetivo de promover, desarrollar e impulsar los mecanismos necesarios para fortalecer la unidad, la colaboración mutua y la interacción de los pueblos y organizaciones indígenas miembros de la Coordinadora, así como defender las reivindicaciones territoriales, la autodeterminación, el respeto a los derechos humanos y la revalorización y reivindicación cultural de sus miembros.

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

41 DOCE N.º C 120 de 16.5.1989. Considerandos B b), S, D, F, G y puntos 1, 8, 7 y 10 respectivamente de la Resolución. En parecidos términos se pronuncia el Parlamento Europeo en otras Resoluciones: "Resolución sobre los pueblos indígenas y el Quinto centenario", de 12 de marzo de 1992, puntos 1, 2, 3 y 6 (DOCE N.º C 94 de 13.4.1992); "Resolución sobre la Década Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo", de 19 de enero de 1995 (DOCE N.º C 43 de 20.2.95); y "Resolución sobre la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas", de 4 de diciembre de 1995 (DOCE N.º C 323 de 4.12.1995). Digna de mención es, también, la "Resolución sobre las medidas internacionales necesarias para una protección efectiva de los pueblos indígenas", de 9 de febrero de 1994 (DOCE N.º C 61 de 28.2.94). En ella el Parlamento, subraya el derecho de los pueblos indígenas a ser dueños de su propio destino eligiendo sus instituciones, su estatuto político y el de su territorio". Este derecho de los pueblos indígenas al autogobierno dentro del Estado cuya integridad territorial ha de ser respetada exige, entre otras cosas, que se les re-

conozca el "derecho a la propiedad comunitaria de sus tierras tradicionales, en superficie y calidad suficiente para la conservación y desarrollo de sus modalidades particulares de vida". Estas tierras, continua señalando la Resolución, "no podrán ser divisibles, transferibles, prescriptibles o arrendables". Además, los pueblos indígenas a quienes se haya privado de sus tierras tienen derecho a obtener una justa reparación que "deberá adoptar prioritariamente la forma de restitución de las tierras en cuestión" (Puntos 8, 7 y 9 de la Resolución).

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

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

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

45 Resolución del Consejo de Desarrollo sobre los pueblos indígenas en el marco de la cooperación para el desarrollo de la Comunidad y los Estados miembros, 13461/98. La Resolución advierte de la especial vulnerabilidad de estos pueblos y del riesgo de que los programas de desarrollo puedan acarrearles algún tipo de desventaja, reclamando, por tanto, la integra-

ción de la problemática de los pueblos indígenas en todos los niveles de la cooperación para el desarrollo, incluyendo el diálogo político con los países asociados. Asimismo, propone el incremento de la capacidad de las organizaciones indígenas para intervenir en la planificación y la ejecución de los programas de desarrollo.

46 Concretamente, las medidas en favor de estos pueblos se han incorporado en el "Reglamento sobre integración de la dimensión medioambiental en el proceso de desarrollo" (Reglamento (CE) nº 2493/2000 del Consejo de 7 de noviembre de 2000, DO L 288 de 15.11.2000), el "Reglamento sobre la cofinanciación de las ONG" (Reglamento (CE) nº 1658/98 del Consejo, de 17 de julio de 1998) y los Reglamentos sobre derechos humanos (Reglamentos 975/99 y 976/99 del Consejo, de 29 de abril de 1999, DO L 120 de 8 de mayo de 1999, respectivamente).

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

48 Declaración de Río de Janeiro, apartados 3 y 16. Texto en http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/la/rio/sum_06_99.htm. Ver también: "Acuerdo marco de cooperación entre la Comunidad Económica Europea y el Acuerdo de Cartagena y sus países signatarios", de 23 de abril de 1993 (art.20. Texto en DO L 127 de 29.4.1998, pp. 11 a 25); "Acuerdo de diálogo político y cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, por otra

parte", firmado en diciembre de 2003(arts. 6.2, 37.4, 40.4 d), y 45).

49 Ver infra epígrafe 5.- El reconocimiento de los pueblos indígenas y sus derechos en el Derecho interno.

50 Sobre este aspecto PONTE IGLESIAS, M^a T.: "Los pueblos indígenas ante el Derecho Internacional", Agenda Internacional, año X, Nº 20, Pontificia Universidad Católica de Perú. Instituto de Relaciones Internacionales pp. 162-167.

51 Art.1, párr.2 de la Carta y art. 1 común de ambos Pactos.

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

Para KOHEN, sin embargo, "ni la concepción objetiva, ni la concepción subjetiva, ni una combinación de ambas, son aptas para determinar lo que es un pueblo desde el punto de vista del Derecho Internacional. Ello explica que no sea raro encontrar situaciones más o menos similares, ya sea desde el punto de vista objetivo o desde el punto de vista subjetivo, en las cuales se atribuye la calidad de pueblo a una población en ciertos casos y no en otros... Para que exista un pueblo en el sentido jurídico-internacional, no basta con constatar que una población que se encuentra en un territorio dado posee una identidad cultural, lingüística, étnica u otra, así como la voluntad de constituir un pueblo". La práctica muestra con elocuencia que el enfoque jurídico internacional del concepto de pueblo

es esencialmente "territorialista". El Derecho Internacional define al pueblo a partir de un territorio dado. El estatuto jurídico del territorio juega así un papel determinado (KOHEN, M. G.: "La libre determinación de los pueblos y su relación con el territorio", Estudios de Derecho Internacional en Homenaje al Profesor Ernesto J. Rey Caro (Z. Drnas de Clément, coord.), Tomo II, Córdoba, 2002, pp. 866-867).

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

54 ROJO señala que a diferencia de otros pueblos que reivindican su derecho a constituirse como Estados, los pueblos indígenas han sostenido en diversos foros que la libre determinación que ellos están exigiendo no debería tener como horizonte la creación de un Estado; de hecho, los múltiples documentos que se están elaborando para tratar de delimitar los Derechos de los Pueblos Indígenas hacen referencia a la necesidad de renegociar las relaciones entre las naciones y los Estados, reclamando su existencia autónoma dentro de los Estados. Las demandas indígenas se dirigen, en realidad, al reconocimiento y a la práctica de Estados pluriculturales y multiétnicos (ROJO, S.: "Los derechos humanos y los derechos de los pueblos indígenas", *Agora-Revista de Ciencias Sociales*, n.º 2-1999, p. 165).

GÓMEZ RIVERA afirma que "El ejercicio de este derecho fundamental a la libre determinación en el marco del Estado, no fuera de él, es la garantía de preservación y desarrollo de los pueblos indígenas, derivado de ello, la demanda de autonomía y autogobierno son condiciones básicas. La autonomía y el autogobierno no son otro cosa que la capacidad de decidir los asuntos fundamentales de acuerdo con su cul-

tura y bajo unas reglas pactadas con el Estado" (GÓMEZ RIVERA: op.cit., p. 64).

55 El Foro esta integrado por 16 miembros, que actúan a título personal, designados por el Consejo Económico y Social por un periodo de tres años renovable, se reúne una vez al año, durante diez días, con presentación de informes. Su base financiera esta garantizada por el presupuesto ordinario de las Naciones Unidas y sus organismos especializados. También puede recibir contribuciones voluntarias.

56 En 2005, la Comisión de Derechos Humanos le encomendó una nueva función consistente en realizar un seguimiento del grado de cumplimiento de las recomendaciones recogidas en sus informes anuales y en sus informes a las visitas de los países.

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

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

59 Corte I.D.H, *Caso de la comunidad indígena Mayagna (Sumo) de Awás Tingni*, Sentencia de 31 de agosto de 2001, Serie C, núm. 79. Sobre este caso ver ACOSTA, M.ª L.: "El Estado y la tierra indígena en las regiones autónomas: el caso de la comunidad Mayagna de Awás Tingni", *Memoria II Seminario Internacional sobre Administración de Justicia y Pueblos Indígenas*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José-Costa Rica, 1999, pp. 403-429. GÓMEZ ISA, F. (ed.): *El caso Awás Tingi vs. Nicaragua: nuevos horizontes para los derechos humanos de los pueblos indígenas*, Universidad de Deusto, Bilbao, 2003. RODRÍGUEZ-PIÑEIRO ROYO:

"El caso Awas Tingi y la norma internacional del derecho de propiedad indígena", *Avances en la...*, cit., pp. 221-248.

La lucha jurídica de la comunidad indígena Mayagna de Awas Tingni por lograr la definición legal de sus tierras comunales y el control sobre sus recursos naturales se inició el 11 de septiembre de 1995 con un recurso de amparo ante la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua y con una petición ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, presentada el 2 de octubre de 1995. La Comunidad no poseía título real alguno sobre sus tierras, sin embargo, apoyó su reclamación en las normas constitucionales que reconocen el usufructo ancestral e histórico de las comunales indígenas sobre las tierras que tradicionalmente han ocupado, por lo que antes de que el Gobierno otorgara la concesión, la Comunidad presentó ante diferentes instancias una solicitud de reconocimiento de su territorio a la que acompañaba un estudio etnográfico, un mapa sobre el área reclamada, y un censo de su población, afirmando que Nicaragua tenía la obligación jurídica de deslindar y respetar las tierras tradicionales de los Awas Tingni en virtud del art. 21 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos y del art. 27 de Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en la medida que los sistemas tradicionales de tenencia de la tierra y las modalidades de uso de la tierra constituyen un aspecto de la cultura que está protegido por el art. 27 del Pacto.

60 Corte I.D.H, Caso de la comunidad indígena Mayagna (Sumo) de Awas Tingni, Sentencia de 31 de agosto de 2001, Serie C, núm. 79, párr. 149

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

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

63 Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 17 de Junio de 2005. Medidas Provisionales. *Caso Pueblo Indígena de Sarayaku*, párr. párrs. 1 a), b), c) y d).

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

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

66 Un análisis del Derecho interno en BAZAN, V.: "Los derechos de los pueblos indígenas en Argentina: Diversos aspectos de la problemática. Sus proyecciones en los ámbitos interno e internacional", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Núm. 108, septiembre-diciembre, 2003, pp. 759-838. BOU FRANCH, V.: "En busca de un estatuto jurídico para los pueblos indígenas", *Diversidad Cultural: Conflicto y Derecho* (E. Borja Jiménez, coord.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, pp. 107-134. LÓPEZ BARCENAS, F.: *Autonomía y Derecho Indígena en México*, Cuadernos de Deusto de Derechos Humanos, Núm. 39, Universidad de Deusto, Bilbao, 2006. RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, E.: "El resurgimiento de los estatutos personales: Problemática relativa al reconocimiento de los derechos indígenas en México", *Jurídica*. Anuario del departamento de derecho de la universidad iberoamericana, N° 33, 2003, pp. 375-393. ZUÑIGA GARCÍA-FALCES, N.: "Un estudio del caso: Los derechos de los pueblos indígenas en Ecuador", *Avances en la...*, cit., pp. 195-208.

67 ALCÁNTARA, M.: "Gobernabilidad en América Latina y aparición de nuevos actores", *Etnicidad, Autonomía y Gobernabilidad en América Latina* (S. Martí i Puig y J. Mª Sanahu-

ja, eds.), Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, 2004, pp. 21-33. MÁIZ, R.: "Yawar Muy: La construcción política de las identidades indígenas en América Latina", *Ibidem*, pp. 325-360. MARTÍ I PUIG, S.: "Sobre la emergencia e impacto de los movimientos indígenas en las arenas políticas de América Latina. Algunas claves interpretativas desde lo local y lo global", *Ibidem*, pp. 367-398. ZUÑIGA GARCÍA-FALCES: "Emergencia del movimiento indígena en América Latina: de 'objeto' a 'sujeto' ", *Ibidem*, pp. 35-52.

68 En este sentido, el partido indígena Pachakutik participó durante algunos meses en el Gobierno del Ecuador. Sobre el movimiento Pachakutik: SÁNCHEZ, F.: " 'No somos parte del gobierno. Somos gobierno' ". Un análisis del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik Nuevo País", *Etnicidad...*, cit., pp. 139-164.

Bolivia eligió en diciembre de 2005 por amplia mayoría a un presidente aymara. Al respecto ver MÁIZ: "Indianismo y nacionalismo en Bolivia: estructura de oportunidad política, movilización y discurso", *Ciudadanía y...*, cit., pp. 129-172.

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

70 Aprobada por la Asamblea General de la OEA en la sesión plenaria celebrada en Lima,

el 11 de septiembre de 2001(OEA doc. AG/Doc.8 [XXVIII-E/01]). Ver art. 9 de la Carta.

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

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

73 MARTÍ I PUIG: *op.cit.*, pp. 386 y 387.

74 Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas (2007)..., cit.,