

## Los derechos de los pueblos indígenas: desafíos y problemas\*

*Rodolfo Stavenhagen\*\**

En septiembre de 2007 se dio un paso importante para el impulso del reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas del mundo cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó por aplastante mayoría la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUPI), que había sido elaborada y negociada por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas durante más de 20 años. Únicamente cuatro Estados (Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Estados Unidos) votaron en contra de la Declaración.

Si bien la Declaración no establece ningún derecho nuevo que no esté contemplado en otros instrumentos de derechos humanos de Naciones Unidas, es muy clara en cuanto a cómo se deben relacionar estos derechos con las condiciones específicas de los pueblos indígenas. Dadas las circunstancias históricas bajo las cuales los derechos humanos de estos pueblos han sido violados o ignorados durante tanto tiempo y en tantos países del mundo, la Declaración no sólo es una muy esperada **acta de resarcimiento** para los pueblos indígenas, sino que también debe ser considerada como un **mapa de acción**

---

\* Ponencia presentada en el XXVI Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 18 al 29 de agosto de 2008.

\*\* Antropólogo y sociólogo mexicano, integrante de la Asamblea General y Vicepresidente del IIDH. Profesor emérito en El Colegio de México. Relator Especial para los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Fue Sub-Director General para las Ciencias Sociales en la UNESCO, investigador en el Instituto Internacional de Estudios Laborales de la Organización Internacional del Trabajo, Presidente de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina. Ha sido profesor visitante en las universidades de Ginebra, París, Sevilla, Harvard, Stanford y otras. Es autor de numerosos estudios y publicaciones sobre derechos humanos, pueblos indígenas, conflictos étnicos, sociedades agrarias, desarrollo social y rural.

para las políticas en derechos humanos que deben ser adoptadas por los gobiernos, la sociedad civil y los propios pueblos indígenas si en verdad quieren que sus derechos sean garantizados, protegidos o promovidos.

En la literatura sobre derechos de los pueblos indígenas podemos identificar varios enfoques en torno a estas cuestiones.

### **1. Los indígenas tienen todos los derechos individuales universales**

Un argumento habitual es que teóricamente todos los derechos humanos se aplican a todos los individuos universalmente y por igual, de modo que también a las personas indígenas. Si éste no siempre ha sido el caso en la vida real (como está ampliamente documentado en todo el mundo), no se debe a los derechos en sí, sino a los errores en su implementación. Consecuentemente, los Estados deben desplegar esfuerzos más enérgicos para la **implementación** real de todos los derechos humanos, mientras que la sociedad civil así como los mecanismos internacionales de protección deben estar más alertas para hacer que los Estados asuman debidamente su responsabilidad en este sentido.

Se ha demostrado que a pesar de que las y los indígenas, como individuos, tienen en la mayoría de los países, por lo menos en el papel, los mismos derechos que cualquier otra persona, de hecho no siempre disfrutan estos derechos en la misma medida que todos los demás, particularmente en contraste con miembros de otros grupos más privilegiados. De modo que las diferencias en el **cumplimiento** de las normas de derechos humanos señalan desde el principio una situación de inequidad entre los pueblos indígenas y los que no lo son.

Esta desigualdad depende de circunstancias particulares. Los pueblos indígenas pueden disfrutar más de algunos derechos (por ejemplo, los políticos y civiles) que de otros, como los económicos, sociales y culturales. Pero en términos generales, los pueblos indígenas reconocen que su inserción en la estructura y la práctica de los derechos humanos está basada en un **acceso diferenciado y desigual** a

los mismos. Esto, a su vez, puede ser el resultado de distintos factores, tales como la **ineficacia** de los mecanismos de implementación de los derechos humanos, la **insuficiencia** de políticas en materia de derechos humanos, los **obstáculos** que enfrentan los pueblos indígenas cuando quieren ejercer sus derechos o las diferentes formas de **discriminación** que siguen sufriendo en todo el mundo.

Algunos ejemplos pueden ilustrar estos factores:

- a) En muchos países los ciudadanos indígenas tienen derecho a votar en las elecciones, pero por ser indígenas no se les proporcionan cédulas oficiales de identidad, de modo que no pueden ejercer este derecho político fundamental. Esto sucede en algunos países del sureste de Asia. Muchos indígenas guatemaltecos no pudieron votar en el referéndum constitucional de 1999 porque no se habían instalado casillas en sus comunidades.
- b) Aunque tengan las mismas credenciales académicas, en algunos países los profesionistas y particularmente las mujeres indígenas no tienen las mismas oportunidades de empleo que los no indígenas.
- c) Si se ven involucrados en un juicio legal, los indígenas, individual o colectivamente, no pueden exigir el mismo tipo de servicios y expertos legales que los no indígenas. Esto puede que se relacione con factores como la pobreza, la falta de conocimiento del sistema jurídico, la ignorancia de la lengua dominante u otras formas de disonancia cultural, todas ellas características de las relaciones de los pueblos indígenas con el sistema de justicia en muchos países.
- d) En la mayoría de los países con presencia indígena, los servicios sociales que les brindan tienden a ser menores o de menor calidad que los de otros sectores de la sociedad nacional (Los ejemplos incluyen viviendas en mal estado, menor calidad de educación, prestaciones de servicios de salud por debajo de las normas, índices más elevados de mortalidad, menor esperanza de vida, niveles más altos de desnutrición, etc.).

En la mayoría de los países, las autoridades públicas son muy conscientes de estas cuestiones, aunque en algunas partes tienden

a negarlas. Y sin embargo, incluso cuando se reconocen, la acción para remediarlas no existe, es insuficiente, llega demasiado tarde o es demasiado escasa. Una respuesta general a todo esto es la creencia de que “mejorando los mecanismos para la protección de los derechos humanos” se revertirá la situación. No obstante, el esfuerzo para mejorar los mecanismos de protección de derechos humanos requiere todo tipo de acciones diferentes y es más fácil decirlo que hacerlo.

Se pueden encontrar múltiples obstáculos en el esfuerzo por mejorar los mecanismos de protección de los derechos humanos. Por ejemplo, la inercia de los sistemas burocráticos, particularmente en el jurídico donde la atención a las necesidades específicas de los pueblos indígenas puede que no sea una prioridad máxima. Con frecuencia las instituciones nacionales de derechos humanos tienen poco personal y carecen de las capacidades necesarias para brindar protección a las y los indígenas. A menudo he oído quejas de que “no hay voluntad política”. Pero más seria aún es la práctica generalizada de corrupción en las sociedades pobres con grandes desigualdades. Los pueblos indígenas a menudo son víctimas de la corrupción, y a veces ellos también participan en la corrupción.

A menos que resolvamos los detalles prácticos para mejorar los mecanismos de derechos humanos, esto seguirá siendo palabrería vacía. Pero resolver los detalles prácticos tiene que ver con las estructuras institucionales existentes, los sistemas legales y las relaciones de poder, que a su vez se relacionan con un sistema social más complejo en el que las y los indígenas son, para empezar, las víctimas históricas de violaciones a los derechos humanos. Mejorar el acceso a los tribunales, establecer una oficina de derechos humanos con atención especial a los pueblos indígenas, instaurar agencias especiales de monitoreo, adoptar medidas reguladoras y nuevas leyes apunta todo ello en la dirección correcta, pero a menos que se aborden directamente las cuestiones centrales, el progreso será lento, en el mejor de los casos.

Si los mecanismos adecuados de protección de los derechos humanos no han funcionado o al menos no han funcionado bien para los pueblos indígenas, entonces debemos contemplar otros

factores, tales como la discriminación contra los pueblos indígenas en el contexto de sociedades específicas. La discriminación es un término multiuso que de hecho se refiere a un fenómeno complejo y multidimensional, o más bien, a una multitud de fenómenos de todo tipo. En el nivel más inmediato, la discriminación se refiere a las relaciones interpersonales basadas en estereotipos y prejuicios que se relacionan con las diferencias percibidas entre miembros de grupos diferentes en una sociedad.

Su expresión más universalmente conocida es la de la discriminación racial o el **racismo**. Esto quiere decir, el rechazo de una persona por otra en base a unas diferencias físicas percibidas (o imaginadas). El ejemplo más conocido es el de la dicotomía blanco/negro, como la que se observó en el *apartheid* de Sudáfrica o en los Estados Unidos durante el periodo de la segregación. El racismo en Guatemala ha sido documentado ampliamente<sup>1</sup>. Desde sus orígenes, el sistema de Naciones Unidas ha participado en la lucha contra la discriminación racial, básicamente contra el *apartheid* sudafricano. El racismo, debe decirse enérgicamente, no tiene absolutamente ninguna base científica: los grupos raciales o étnicos no son ni superiores ni inferiores en relación a otros grupos en capacidad intelectual, desarrollo cultural, capacidades mentales, inteligencia y demás (argumentos que los racistas han esgrimido a lo largo de la historia), debido al color de su piel o a otros atributos físicos. Sin embargo el racismo (el rechazo personal del “Otro” debido a sus características raciales) es un fenómeno social persistente en muchas sociedades.

Los pueblos indígenas son víctimas del racismo, y también de una **discriminación cultural** que no está basada únicamente en los rasgos físicos. Me he topado con este fenómeno en todas mis misiones oficiales como Relator Especial en once países, y también en muchos otros. La discriminación no sólo es cuestión de simpatías o antipatías interpersonales, sino que existe también en otros niveles.

---

<sup>1</sup> Arzú, Marta Casaús y Amílcar Dávila, *Diagnóstico del racismo en Guatemala. Investigación interdisciplinaria y participativa para una política integral por la convivencia y la eliminación del racismo*. Vicepresidencia de la República, Guatemala, 2006.

Hay discriminación institucional, por ejemplo, cuando las instituciones de servicio social están diseñadas de modo que brindan servicios principalmente a ciertos sectores de la población, y excluyen total o parcialmente, o proveen servicios de menor calidad, a otros sectores que, por lo tanto, son discriminados. Vemos esto en la mayoría de los países, donde hay una gran concentración de servicios disponibles para las personas de ingresos elevados de las áreas urbanas, y son menos los servicios que llegan a las comunidades rurales periféricas. He documentado ampliamente estas desigualdades en los informes de mis misiones en diferentes países, mostrando –principalmente sobre la base de indicadores y estadísticas oficiales– que los pueblos indígenas son víctimas de la discriminación en la distribución de bienes socialmente valiosos, por lo general los servicios sociales necesarios para mantener o mejorar los niveles de vida en cuestión de salud, educación, vivienda, ocio, medio ambiente, prestaciones, etc.

La discriminación interpersonal puede ser combatida con medidas legales (por ejemplo, prohibiendo los discursos que fomentan el odio, las organizaciones racistas, etc.) y con campañas educativas y comunitarias a favor de la tolerancia, el respeto por las diferencias culturales y físicas. Sin embargo, la discriminación institucional requiere una renovación importante de las instituciones públicas en términos de objetivos, prioridades, presupuestos, administración, fortalecimiento institucional, evaluación, retroalimentación, coordinación, y por lo tanto constituye un desafío importante para las políticas públicas y para la estructura de poder político de cualquier país. ¿Por qué? Porque las decisiones políticas en toda sociedad democrática expresan problemas de grupo, intereses económicos y sistemas estructurados de poder, de los cuales los pueblos indígenas están por lo general muy distantes tanto en términos geográficos como económicos, sociales y culturales.

De modo que los pueblos indígenas enfrentan múltiples obstáculos, como individuos y como colectivos, antes de poder tener el acceso equitativo a todos los derechos humanos individuales universales. Es por esto que el clásico enfoque liberal de los derechos humanos ha sido hasta ahora poco satisfactorio para los pueblos indígenas.

## 2. Los pueblos indígenas también tienen derechos específicos

Por esto ahora debo enfocar la segunda perspectiva considerada, que se relaciona con los derechos de los pueblos indígenas tal y como han sido establecidos en los documentos internacionales pertinentes, básicamente el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

La diferencia principal con respecto a todos los demás instrumentos existentes en materia de derechos humanos, es que aquí no son solamente los miembros individuales de las comunidades indígenas los que tienen derechos, sino la unidad colectiva, el grupo. Algunos de los Estados que intervinieron en los debates sobre estos dos instrumentos internacionales se negaron durante mucho tiempo a considerar a los pueblos indígenas como sujetos específicos de derechos humanos, y éste es uno de los motivos por los que demoró tanto tiempo el proceso de elaboración y negociación de la Declaración.

Poco a poco empieza a darse ahora una interpretación de que hay ciertos derechos humanos individuales que sólo se pueden disfrutar “en comunión con otros”, lo que significa que para efectos de derechos humanos el grupo involucrado se convierte en sujeto de los mismos por derecho propio.

No debemos olvidar que ésta es una vieja inquietud en Naciones Unidas. Hay motivos por los que el artículo primero de los pactos internacionales de derechos humanos adoptados por Naciones Unidas en 1966 se refiere al derecho fundamental de todos los pueblos: el derecho de libre determinación<sup>2</sup>. Pero también hay una contradicción en esta formulación, porque a pesar del artículo primero todos los demás artículos de los dos pactos internacionales se refieren a los derechos de los individuos. Desde entonces y durante muchos años,

---

<sup>2</sup> El artículo primero del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es idéntico: “Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural”.

Naciones Unidas no ha osado abordar esta contradicción hasta ahora, cuando adoptó la DNUPI. Aun en años recientes, durante los debates sobre la Declaración de Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías (1992) la cuestión de los derechos colectivos o de grupo era cuidadosamente evitada.

¿Cómo habrán de ser definidos en términos legales estos derechos colectivos recién acuñados? ¿Cómo serán interpretados y por quién? ¿Cómo tienen que ser implementados? ¿Cómo serán protegidos? Pero más importante aún, ¿cómo será determinado el derechohabiente colectivo del derecho colectivo a la libre determinación? ¿Cómo será definido el titular de este derecho (un pueblo)?

Durante todos los años en que han sido discutidos los derechos de los pueblos en las Naciones Unidas, no se produjo consenso internacional alguno sobre la definición del término “pueblos”, ninguno que pudiera servir para referirse a estos derechos en relación a los pueblos indígenas. Una tendencia dominante en los debates de Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos ha sido la de identificar a un pueblo con un territorio y con un gobierno. Sin duda en el caso de los pueblos indígenas esto ha sido una cuestión muy delicada. El concepto de los derechos de los pueblos tiene su origen en la era de la descolonización, de la que se ocupó la ONU durante los años posteriores a la segunda guerra mundial.

El desafío actual es renovar su utilidad en la era del multiculturalismo democrático, cuando los pueblos indígenas reclaman ellos mismos este derecho. Ahora los pueblos indígenas y los Estados deben trabajar juntos en la interpretación y aplicación de las diversas facetas del derecho a la libre determinación dentro de los contextos específicos de sus países. La mayoría de los observadores de esta problemática parecen estar de acuerdo que en el contexto de la DNUPI el derecho a la libre determinación debería entenderse como un derecho **interno**, es decir, dentro del marco de un Estado independiente establecido, especialmente cuando este Estado es democrático y respeta los derechos humanos. La interpretación **externa** de la libre determinación aplicaría en caso de secesión o separación territorial de un Estado

existente, y se ha dicho con demasiada frecuencia que esto no es lo que los pueblos indígenas piden cuando reclaman la libre determinación, aunque es obvio que la libre determinación externa no puede ser excluida como una posibilidad lógica. La DNUPI vincula el derecho a la libre determinación (artículo 3) con el ejercicio de autonomía o autogobierno en cuestiones relacionadas con sus asuntos locales e internos (artículo 4).

De modo que se debe prestar atención puntual e importante a las diversas formas y problemas del ejercicio de la libre determinación interna. En la medida en la que la situación política, social, territorial y legal de los pueblos indígenas varía considerablemente en el mundo, también el ejercicio del derecho a la libre determinación (interna) —autonomía, autogobierno— tendrá que tomar estas diferencias en consideración. Yo creo que en países donde las identidades indígenas han estado estrechamente vinculadas a territorios reconocidos (tal como puede ser el caso en el área circumpolar), el derecho a la libre determinación presentará ciertas características peculiares a este medio. Otro enfoque es el que puede ser adoptado por aquellos países que tienen una historia de tratados, o donde fueron establecidos territorios legales para los pueblos indígenas, tales como las reservas, que sería el caso en Canadá y Estados Unidos. Serán necesarios otros enfoques en aquellos países, como en Latinoamérica, que tienen una larga historia de mestizaje social y cultural en las áreas urbanas y rurales entre los pueblos indígenas y las poblaciones mestizas. ¿Cuáles han de ser el alcance y los niveles de los acuerdos autonómicos? ¿Cómo se pueden hacer legal y políticamente viables? Hay muchos ejemplos exitosos en todo el mundo, pero también muchos fracasos. Todos deberíamos aprender de estas experiencias cuando intentemos hacer una interpretación constructiva de las cláusulas de libre determinación de la DNUPI.

Una cuestión que ha surgido muchas veces durante los últimos años en los debates en la ONU, y también a nivel doméstico en muchos países, se refiere a la cuestión de la representación: ¿quién habla en nombre de los pueblos indígenas del mundo? Esta cuestión ha surgido en el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, en

el Foro Permanente sobre cuestiones indígenas y en la Organización Internacional del Trabajo cuando se estaba preparando el Convenio 169. También surge en el contexto interamericano con relación a la Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, y ha atormentado a más de una sesión del Cónclave Indígena ante la ONU<sup>3</sup>.

Una victoria importante para los pueblos indígenas son los artículos de la DNUPI en relación a los derechos sobre la tierra, los territorios y los recursos. Tal vez no todo el mundo esté satisfecho con el texto final tal como fue aprobado por la Asamblea General (artículos 25, 26, 27, 28, 29); y por ello estos artículos también representan un desafío importante tanto para los pueblos indígenas como para los Estados en términos de su interpretación adecuada, su aplicación práctica y su implementación efectiva. Todo ello puede requerir nuevas leyes, la litigación en los tribunales y negociaciones políticas minuciosas con las diferentes contrapartes. Tal como ha sido observado en países latinoamericanos y del sureste de Asia, simplemente la cuestión de mapear y demarcar tierras y territorios indígenas tradicionales –para no hablar del proceso de adjudicación– requiere de procedimientos cuidadosos, costosos, conflictivos y a menudo prolongados.

Ahora que la DNUPI ha sido adoptada, es necesario que todos los actores involucrados desarrollen estrategias efectivas de implementación. Estoy convencido de que la ONU tiene un papel permanente en este importante proceso. La DNUPI se está convirtiendo rápidamente en un punto de referencia para la acción política y judicial efectiva en derechos humanos. A los pocos días de su adopción, la Corte Suprema de Belice se refirió a ella para juzgar un caso de tierras en el que estaba involucrada la comunidad maya del distrito de Toledo; y el Congreso Nacional de Bolivia ratificó la DNUPI en su totalidad y la incorporó en la legislación nacional de Bolivia.

---

<sup>3</sup> Las organizaciones indígenas involucradas en los debates en la ONU formaron un cónclave para unificar sus propuestas que fue muy activo y efectivo en las negociaciones con los Estados.

### 3. La implementación de la Declaración

La implementación de leyes es uno de los principales obstáculos en el largo y doloroso proceso de conseguir que los derechos humanos funcionen para la gente. Me atrevo a sugerir que esto no será diferente en cuanto a la implementación de la DNUPI. En uno de mis informes al Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas escribí acerca de la “brecha de la implementación” entre las leyes y la práctica real, que he observado en muchos países. Esto significa que hay muchas buenas leyes en el papel (a veces son el resultado de prolongados esfuerzos de cabildeo o de acuerdos políticos cuidadosamente negociados), pero luego algo pasa y su implementación no tiene lugar. Muchas personas con las que hablo de esto tienen una respuesta muy simple: “No hay voluntad política”. ¿Pero qué significa eso exactamente? ¿Cómo se puede hacer para que aparezca la voluntad política si no existe?

Implementar la legislación es una cuestión más compleja que la sola ausencia de voluntad política. De hecho, he observado en algunos países que las leyes sobre derechos humanos pueden ser adoptadas por una serie de razones diplomáticas, culturales, políticas u otras, incluso cuando no hay una intención real de cumplirlas, o cuando el sistema político y legal es tan complejo que su implementación es prácticamente imposible. Esto quiere decir que los políticos pueden estar dispuestos a adoptar dichas leyes aun sabiendo muy bien que no hay una posibilidad real de que sean implementadas.

Un buen caso al respecto es una ley indígena aprobada hace cosa de una década en el Estado de Oaxaca, México. Sobre el papel parece una buena ley, muchos y muy distinguidos líderes indígenas locales e intelectuales participaron en su diseño y elaboración. El gobernador del Estado ejerció mucha presión para que fuera aprobada. Diez años después todavía está a la espera de ser implementada. Resulta que la mayoría de los actores involucrados en la aprobación de esta ley tenían otros objetivos en mente y ya desde el principio no les preocupaba realmente la implementación.

En otros países la política es más honesta. El primer ministro adjunto de Nueva Zelanda, por ejemplo, cuando le pregunté por qué

su país no había ratificado aún el Convenio 169 de la OIT, por la cual cabildeaban activamente los indígenas maoríes, me dijo que en verdad su gobierno no tenía intención de implementarla. Pero la palma de oro se la lleva un vicepresidente de Guatemala a quien pregunté qué pensaba del hecho que todos los personajes con los que me había entrevistado durante mi misión me informaron que en el país no había voluntad política para cumplir con el acuerdo sobre cultura y derechos indígenas. Me contestó: “señor relator, tienen razón”. ¡Hablando de voluntad política! Sugiero que una de las primeras tareas en la estrategia para la implementación de la DNUPI es educar al sistema político en materia de voluntad política.

Hay una última cuestión que necesito abordar en este punto, aunque sea brevemente. En algunos espacios ha habido reacciones a la DNUPI que dicen que ésta no es un convenio o un tratado que ha de ser ratificado, y que por lo tanto no es jurídicamente vinculante ni siquiera para los miembros de Naciones Unidas que hayan votado a favor de la misma, mucho menos para aquellos que se abstuvieron o que votaron en contra. Es poco probable que surja un convenio internacional en la materia en un futuro cercano. Estoy convencido que un esfuerzo más útil a nivel mundial es lograr que la DNUPI funcione a nivel local y nacional. Unamos todos nuestros esfuerzos y buena voluntad para hacer de esta Declaración un instrumento moralmente vinculante en materia de derechos humanos. Si lo logramos, también se volverá política y legalmente vinculante.