

LA CONSIDERACIÓN INTERNACIONAL DE LAS POBLACIONES INDÍGENAS EN LOS ÚLTIMOS AÑOS: EVOLUCIÓN Y ASIGNATURAS PENDIENTES

Soledad Torrecuadrada García-Lozano*

Vivimos en un mundo que, para muchos, sufre de un incremento poblacional, ya no aritmético sino geométrico y por tanto desproporcionado. Sin embargo, de forma inversa se manifiesta ante nosotros una realidad que trae consigo la reducción y posterior desaparición de muchos pueblos indígenas.

Ante este fenómeno con raíces históricas, muchos organismos internacionales han respondido desde mediados del siglo XX en busca de soluciones eficientes con el fin de proteger y reivindicar los derechos de una población indígena mundial de más de 300 millones de habitantes.

De esta manera, en el presente artículo, la autora reflexiona acerca del proceso que trajo consigo la celebración de dos Decenios Internacionales de las Poblaciones Indígenas, así como los logros y fracasos que dicho proceso trajo consigo. Además, realiza un análisis de las consecuencias culturales, económicas, políticas y jurídicas de estos importantes sucesos.

Consideramos que este artículo es de particular importancia en un país como el Perú, en el que gran parte de la población es indígena y sufre muchos de los problemas que se relatan en este trabajo, brindándose soluciones que, eventualmente, podrán ser aplicadas en nuestro contexto.

* La autora es Profesora Titular de Derecho Internacional Público en la Universidad Autónoma de Madrid.

I. INTRODUCCIÓN

El 20 de diciembre de 2004 la Asamblea General de las Naciones Unidas (en adelante AGNU) adoptó la resolución 59/174 en la que se proclamaba el Segundo Decenio Internacional de las poblaciones indígenas, que estrenamos el pasado 1 de enero de 2005. Lejos de afanes rupturistas, esta resolución reitera (reproduciendo) algunos de los contenidos de su predecesora, la resolución 48/163, de 18 de febrero de 1994, que declaraba el Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo.

La comparación del texto de ambas resoluciones nos conduce (debido a sus semejanzas) a pensar que los objetivos marcados para estos diez años no se han alcanzado, y es cierto. Pese a ello, el Decenio concluido no puede calificarse de fracaso, ya que a lo largo de este tiempo se han producido algunos avances reseñables en relación con los pueblos indígenas que difícilmente se hubieran obtenido de no contar con la cobertura que le ha proporcionado el proclamado Decenio. Entre ellos hemos de destacar que aunque, en palabras de B. Clavero “*seguimos viviendo en contextos poco menos que invisibles*” en lo que a los derechos de los pueblos indígenas se refiere¹, en estos diez años se han producido algunos avances en relación con la situación anterior. Subrayemos aquí, a modo de ejemplo, que estos *invisibles* se han hecho presentes en Organizaciones Internacionales (en adelante OO.II) como las Naciones Unidas (en adelante NN.UU²) y la Organización de Estados Americanos (en adelante OEA). Esta presencia se ha visto materializada de una doble forma, en primer lugar porque estas organizaciones se ocupan de estudiar su situación (además de perfilar y definir los derechos colectivos de los que son titulares) y, en segundo término, porque en ellas se han creado foros que cuentan con representación de organizaciones y comunidades indígenas, por lo que hacen oír su voz en primera persona.

Además de lo anterior, se ha generalizado el interés por estos grupos humanos, buena muestra de ello es que

incluso en países que, como España, carecen de población indígena, han aparecido organizaciones, centros, asociaciones... que persiguen proporcionar alguna modalidad de ayuda a estos grupos humanos³.

Lo cierto es que el Decenio nos ha servido para redescubrir no sólo a los pueblos indígenas, sino también, y lo que es más importante, la paupérrima situación en la que, en la inmensa mayoría de los casos, habitan. Tengamos en cuenta que la realidad indígena afecta a trescientos setenta millones de personas residentes en unos setenta países⁴, que existe población indígena en más de una tercera parte de los Estados que conforman la comunidad internacional. Todos los continentes cuentan con población indígena. En Europa, por ejemplo, los sami habitan en Laponia (desde el norte de Noruega hasta la península de Kola en Rusia) y los *inuit* en Groenlandia. Esos trescientos setenta millones de personas representan cinco mil lenguas y culturas, muchas de las cuales, de acuerdo con la UNESCO, se encuentran en la actualidad amenazadas de extinción⁵.

Dada la disparidad geográfica y cultural entre los pueblos considerados, es lógico que entre ellos se aprecien múltiples diferencias, pero también observamos importantes coincidencias. Desgraciadamente, podemos identificar unas características comunes a todos los grupos indígenas con independencia del continente en el que habiten: una de ellas es la paupérrima situación económica en la que sobreviven; la otra, la discriminación de la que son objeto, al ser marginados y privados de los derechos humanos básicos y, de forma muy especial, de los de naturaleza cultural.

El trabajo que sigue se ha estructurado en tres partes: una primera histórica, en la que nos detendremos a considerar el punto en el que nos encontrábamos cuando comenzó el Primer Decenio; en la segunda nos centraremos en los avances (escasos) que se han producido en el ámbito material que nos ocupa; y, en la tercera miraremos al horizonte para subrayar las

¹ Ver: la presentación de la monografía del Profesor ANAYA, J. “Los pueblos indígenas en el Derecho Internacional”. Editorial Trotta. 2005.

² En Naciones Unidas encontramos múltiples foros encargados de estudiar cuestiones relacionadas con los pueblos indígenas: el Grupo de Trabajo sobre las poblaciones indígenas (que ha elaborado el Proyecto de Declaración de los Derechos de los pueblos indígenas) y el Grupo de Trabajo –abierto– sobre el Proyecto de Declaración recién citado, ambos incardinados en la estructura de la Comisión de Derechos Humanos. Además en 2000 se creó el Foro Permanente para los pueblos indígenas, órgano asesor del Consejo Económico y Social, del que depende; en 2001 la Comisión de Derechos Humanos nombró a Roberto Stavenhagen Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, con el objeto de estudiar la discriminación en contra de las mujeres indígenas, así como las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las que son víctimas los niños indígenas (mandato que ha sido recientemente renovado). A todo lo anterior hay que sumar la realización de diversos informes relacionados con los pueblos indígenas sobre variada temática como la protección del patrimonio de los pueblos indígenas, la relación de los pueblos indígenas con su territorio, tratados, acuerdos y otros arreglos de entre los Estados y las poblaciones indígenas. Además, no podemos olvidar que en la estructura de NN.UU hay otros foros que también se ocupan, aunque sea sectorialmente de los pueblos indígenas, es el caso del PNUD, la FAO, UNICEF (...).

³ Por señalar sólo dos ejemplos, citaré la inauguración, en diciembre del 2000, del Centro Internacional de Información y Documentación de los Pueblos Indígenas, gracias al apoyo del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz y con la colaboración de la Diputación Foral de Álava. Centro que se creó con el propósito de mantener y sistematizar un fondo bibliográfico y documental sobre temas indígenas. Antes ya existía la Fundación de Artistas e Intelectuales por los Pueblos Indígenas de Iberoamérica, que articula mecanismos de apoyo a las iniciativas de desarrollo que las mismas comunidades indígenas proponen y elaboran.

⁴ Ver: el informe de UNFPA sobre el estado de la población mundial en 2005. En: <http://www.unfpa.org>

⁵ Ver: el informe de la UNESCO en el que se alerta acerca de esta amenaza de extinción que se cierne sobre las culturas indígenas. En: <http://portal.unesco.org/culture/es/ev.php>

asignaturas que quedan pendientes. Si queremos que éste sea el último Decenio Internacional de las poblaciones indígenas debemos de poner todos los medios a nuestro alcance para lograr alcanzar si no todos los objetivos marcados para el período temporal considerad sí al menos los más importantes. Para finalizar, no podía ser de otra manera, el trabajo termina con unas conclusiones.

II. ANTES DEL DECENIO: LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO Y NACIONES UNIDAS

El Primer Decenio de Naciones Unidas de las Poblaciones Indígenas del Mundo ha tenido la virtualidad de generalizar el interés por estos grupos humanos, pero hemos de reconocer que mucho antes que NN.UU considerara la situación de los pueblos indígenas, otra Organización Internacional –de carácter materialmente sectorial– se interesaba por sus derechos. Era la Organización Internacional del Trabajo (en adelante OIT) que, mientras la Sociedad de Naciones cerraba sus puertas a los líderes indígenas que querían transmitirle la difícil situación en la que vivían los grupos a los que representaban⁶, se ocupó de sus derechos.

La OIT, desde principios de los años veinte, ha procurado proteger y promover los derechos de los indígenas, primero individuales y luego colectivos. Bajo sus auspicios se han celebrado dos modalidades de convenios: 1. los que definen los derechos exclusivamente laborales de los trabajadores indígenas –por tanto, individuales–, realizados en un momento inicial; y, 2. recientemente y una vez que los Derechos Humanos exceden a la jurisdicción doméstica estatal, los derechos (no sólo laborales,

que también) de las denominadas poblaciones indígenas –derechos colectivos–.

Dentro de la categoría indicada en primer lugar, los convenios concluidos sobre diferentes aspectos laborales, encontramos un Convenio que proscribía el reclutamiento de trabajadores indígenas⁷; otro que regula los contratos de trabajo de los trabajadores indígenas; también pretenden impedir las sanciones penales impuestas a los trabajadores indígenas⁸; se limita la duración máxima de los contratos de trabajo de los trabajadores indígenas⁹; o un nuevo convenio que revisa y complementa el anteriormente concluido sobre abolición de las sanciones penales por incumplimiento de contrato de trabajo por parte de trabajadores indígenas¹⁰, reduciendo el margen de discrecionalidad estatal permitido en aquel. Aunque estos textos, en la actualidad no estén vigentes¹¹, son indicativos de los abusos de los que eran víctimas en la primera mitad del siglo XX los trabajadores indígenas.

El primer Convenio celebrado en la OIT que define los derechos de las denominadas poblaciones indígenas no sólo de carácter laboral –por tanto en la segunda categoría antes indicada–, es el 107 relativo a la protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribales y semitribales en países independientes¹². Texto que incorporaba junto a disposiciones en materia laboral otras que exceden este ámbito (como los derechos sobre las tierras, la formación profesional, la artesanía e industrias rurales, la seguridad social y sanidad o la educación y medios de información). El objetivo último que perseguía este tratado, tal y como se desprende de su mismo título, era la asimilación de los indígenas a los sectores sociales mayoritarios¹³.

⁶ En 1923, el Jefe Cayuga Deskahen, visitó la sede de la Sociedad de Naciones (SdN) como representante de las Seis Naciones de Iroqueses, sin que su desplazamiento tuviera resultados prácticos. Al año siguiente, 1924, W.T. Ratana, dirigente religioso maori viajó hasta Londres con la intención de pedir ayuda al Rey Jorge ante el incumplimiento del Tratado de Waitangi. Como no se le recibió, su delegación fue a Ginebra, recibiendo de la SdN un trato muy parecido al cosechado en Londres. Un año más tarde, en 1925, Ratana acudió personalmente a Ginebra, aunque tampoco fue recibido por esta organización. En: <http://www.un.org/spanish/indigenas/2003>

⁷ Adoptado el 20 de junio de 1936, en él se establecían mecanismos para el reclutamiento de trabajadores indígenas, prohibiendo unas prácticas hasta entonces aplicadas para estos fines, como el reclutamiento forzoso o el traslado de un número considerablemente elevado de población masculina. Se prohibía también el reclutamiento de personas no adultas.

⁸ Ambos textos se adoptaron el 27 de junio de 1939 y entraron en vigor el 7 de agosto de 1948. El primero incorpora unas medidas de protección laboral para estos trabajadores considerados especialmente vulnerables, entre otras la celebración, salvo excepciones, del contrato en forma escrita, la presunción *iuris tantum* de que el contrato obliga sólo al trabajador y no a su familia o a las personas a su cargo. El tratado mencionado en segundo lugar persigue la abolición de las sanciones penales derivadas del incumplimiento del contrato de trabajo celebrado con un trabajador indígena.

⁹ Este tratado se adoptó el 11 de julio de 1947, en vigor desde el 13 de febrero de 1953. Tiene por objeto, como su propia denominación indica, establecer el compromiso estatal de incorporar en las legislaciones de los Estados partes la duración máxima que podría preverse en los contratos escritos o verbales para prestar servicios laborales. Además se incorporan unos límites temporales. Se distingue si el contrato implica un viaje largo y costoso, en cuyo caso no podrá bajo ningún concepto superar uno o dos años, límite que se hace depender de si el trabajador se desplaza acompañado de su familia.

¹⁰ Se adopta el 21 de junio de 1955, entrando en vigor el 7 de junio de 1958.

¹¹ En: <http://www.ilo.org>

¹² Es el Convenio 107, adoptado el 26 de junio de 1957, en vigor desde el 2 de junio de 1959. Hasta el 16 de julio de 1986, fecha en la que recibió la última ratificación, habían manifestado el consentimiento en vincularse por él los siguientes Estados: Angola, Argentina, Bangladesh, Bélgica, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Egipto, El Salvador, Ghana, Guinea-Bissau, Haití, India, Irak, Malawi, México, Pakistán, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, República Árabe Siria y Túnez.

¹³ Si tenemos en cuenta los propósitos y fines del indigenismo oficial de la época, observaremos que el objeto del Convenio de la OIT no se apartaba en gran medida de ellos. De acuerdo con A. Caso, aquel pretendía la aceleración y consolidación de la integración de la población indígena en el Estado en el que estaban ubicados, además de la promoción del desarrollo económico y social de las comunidades indígenas. Ver: CASO, Alfonso. "La Comunidad indígena". México. 1971. p. 139.

Años más tarde, este texto se revisó, dando lugar a la adopción de un nuevo Convenio de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (el 169¹⁴), que toma como punto de partida –reflejo de la nueva percepción acerca de este objeto– el respeto de la diversidad cultural para definir los derechos de los que son titulares los pueblos indígenas. Es un tratado internacional que enuncia los derechos básicos de estos grupos humanos. Además de ello incorpora obligaciones de resultado dirigidas a los Estados partes –la adopción de medidas concretas para lograr las finalidades propuestas–, aunque en algunas ocasiones introduce cierto margen de discrecionalidad estatal¹⁵.

Evidentemente, los Convenios de la OIT contienen estándares mínimos de protección, lo que implica que los Estados a través de sus respectivas legislaciones internas pueden superar el nivel de protección internacionalmente establecida. Este incremento se detecta ya no sólo en los sistemas normativos nacionales de los Estados que cuentan con el estatuto de partes en estos textos convencionales, sino también en otros que no han manifestado su consentimiento en obligarse por ellos¹⁶. Sin embargo, a pesar de los avances que supusieron estos convenios, en ellos se aprecia una laguna importante: carecen de mecanismos específicos de control, beneficiándose únicamente de lo establecido con carácter general en la Constitución de la OIT¹⁷.

Si bien no es posible la presentación de quejas por parte de individuos u organizaciones no gubernamentales, sí se prevé en el mismo texto constitucional (artículo 24) que empleadores, organizaciones nacionales o internacionales, o incluso particulares acudan a la OIT para denunciar a un Estado que no haya observado o garantizado satisfactoriamente la aplicación de un convenio en el

que es parte. Por esta vía podrían presentar reclamaciones personas u organizaciones indígenas. Los resultados, sin embargo, pueden ser escasos; al limitarse a la publicidad de la demanda recibida y, en su caso, de la respuesta remitida por el Estado presuntamente infractor (artículo 25¹⁸).

De todos modos, con independencia de cuales sean las deficiencias de los Convenios OIT o de las críticas que puedan merecer por variados motivos, lo cierto es que de momento los únicos textos internacionales en vigor o que en algún momento han tenido vigencia, son los celebrados bajo sus auspicios. Reconozcámonos por tanto, todo el mérito que deriva de esta consideración.

Mucho más tarde que en la OIT pero antes del inicio del Primer Decenio ya había surgido el interés por los derechos de los pueblos indígenas en NN.UU. Así, en 1971 el Consejo Económico y Social autorizó a la Subcomisión sobre Prevención de la Discriminación y la Protección de las Minorías a desarrollar un estudio sobre la discriminación de la que eran víctimas los pueblos indígenas. A la elaboración de este trabajo dedicó el Relator Especial, J.R. Martínez Cobo nada menos que quince años, presentándolo en 1986¹⁹. De hecho, cuatro años antes de concluirse este voluminoso texto, el Consejo Económico y Social (resolución 1982/34) había establecido el Grupo de Trabajo sobre las poblaciones indígenas, en cuyo seno se preparó un proyecto de Declaración sobre los derechos de estos grupos humanos. El texto definitivo se adoptó en el décimo primer periodo de sesiones del Grupo, en julio de 1993. Por tanto, el texto del Proyecto de Declaración con que contamos en la actualidad nació antes de iniciarse el Primer Decenio. También, la Asamblea General de las Naciones Unidas había creado un Fondo de contribuciones voluntarias para las poblaciones

¹⁴ El Convenio 169 se adopta el 27 de junio de 1989, texto en vigor desde el 5 de septiembre de 1991. En noviembre de 2005 cuentan con el estatuto de partes, en él los diecisiete Estados siguientes: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Dinamarca, Dominica, Ecuador, Fiji, Guatemala, Honduras, México, Noruega, Holanda, Paraguay, Perú y Venezuela.

¹⁵ Esto ocurre, por ejemplo en relación con la enseñanza infantil de la lectura y la escritura en la propia lengua de los afectados (artículo 28.1). En este caso, “siempre que sea viable, deberá enseñarse (...)” en los idiomas referidos; “cuando ello no sea viable” la única obligación que se impone al Estado parte es la consulta con los pueblos interesados para procurar la “adopción de medidas que permitan alcanzar este objetivo”. Hemos de tener en cuenta que quien califica la viabilidad o no de este tipo de enseñanza es el propio Estado afectado, por tanto, lo hará discrecionalmente y atendiendo a razones múltiples, entre ellas por ejemplo, la política económica o las prioridades presupuestarias.

¹⁶ En este sentido, recordemos que, por ejemplo, en Nueva Zelanda –que no es parte en el Convenio 169–, las madres maoríes han conseguido que se garantizara por Ley la financiación de la educación indígena.

¹⁷ En este sentido, recordemos que la promoción y supervisión de cumplimiento de los convenios celebrados en el seno de esta organización es una responsabilidad de la misma OIT. De acuerdo con el artículo 22 de la Constitución de la OIT los instrumentos de control se reducen a la presentación de informes periódicos que han de precisar las medidas que los Estados partes hayan adoptado para ejecutar estos convenios. Lo curioso del caso que nos ocupa es que incluso Estados que carecen del estatuto de miembros en los convenios actualmente en vigor sobre esta materia han venido presentando esos informes. En: <http://www.ilo.org>

¹⁸ El artículo 25 de la Constitución de la OIT indica que la reclamación individual formulada se comunica al Consejo de Administración de la Organización, éste tiene la facultad de transmitírsela al Estado miembro frente al que se presenta aquella, a los efectos de que declare lo que considere oportuno respecto al contenido de la reclamación individual formulada. Si en un plazo prudencial no responde o su respuesta no se considera satisfactoria, el Consejo de Administración puede hacer pública la reclamación y la respuesta si se hubiere recibido. En otros supuestos, el Consejo puede decidir acerca del fondo de la reclamación, correspondiendo a la Comisión de expertos en aplicación de Convenios y Recomendaciones el seguimiento de las medidas tomadas por el gobierno para dar cumplimiento a aquella decisión. En todo caso, la Comisión de cuestiones jurídicas y normas internacionales de trabajo informa en su 288ª reunión, de noviembre 2003 (párrafos 20 y ss.) que los artículos 24 y 25 de la Constitución son susceptibles de mejoras y se han formulado sugerencias al respecto. Ver: Documento GB.288/LLS/1 pp. 7 y ss.

¹⁹ Ver: UN Documento E/CN. 4/Sub.2/1986/7/Add.4

Indígenas en diciembre de 1985²⁰ para ayudar a financiar los gastos derivados de la participación de los representantes indígenas en las sesiones del Grupo de Trabajo.

Por tanto, el interés de NN.UU acerca de los pueblos indígenas es anterior al Decenio, no podía ser de otra manera, puesto que esos trabajos previos condujeron al convencimiento de la necesidad de dar a los derechos de estos grupos humanos la mayor cobertura posible para atajar los niveles de pobreza y discriminación de los que eran, y continúan siendo, objeto.

También otras OO.II o instituciones internacionales se han interesado por los derechos de los pueblos indígenas. Es el caso del Banco Mundial que en septiembre de 1991 adoptaba su Directiva Operacional 4.20²¹ y que ha venido desarrollando estudios y financiando proyectos concretos en comunidades indígenas desde antes del Primer Decenio. No podemos olvidarnos, en el ámbito regionalmente limitado al Continente Americano, los trabajos elaborados en el seno de la OEA, fruto de los cuales está cercana la conclusión de una Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

III. DURANTE EL PRIMER DECENIO SE HA AVANZADO POCO

Como decíamos al inicio de estas páginas, las resoluciones en las que se proclaman el primer y el segundo Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas guardan importantes similitudes. Es cierto que cuando comparamos ambos textos observamos una diferencia: la última es más breve que la primera. Pasamos de los veintitrés puntos de la adoptada en 1994 a los quince de la más reciente. Sin embargo, esto no significa que pueda hacerse una lectura cuantitativamente positiva, en el sentido de haber cumplido al menos ocho de los objetivos

inicialmente marcados. Por el contrario, esa reducción se debe primordialmente a la desaparición de aspectos circunstanciales como la solicitud relativa al análisis de los frutos del Año Internacional de las Poblaciones Indígenas que fue el que precedió a la adopción de la resolución en la que se proclamaba el Decenio.

Vaya por delante que el gran fracaso del Decenio ha sido no conseguir los que eran sus dos objetivos principales: la disminución de la pobreza indígena²², y la aprobación de la Declaración de NN.UU sobre los derechos de los pueblos indígenas²³. Por tanto, siendo benévolos, podremos calificar el Decenio ya concluido cuando menos de desilusionante. En las páginas que siguen observaremos junto a estos dos grandes fracasos, los logros que se han obtenido a lo largo de los pasados diez años.

A. Los dos grandes fracasos: ni ha disminuido la pobreza indígena ni se ha aprobado la Declaración de NN.UU sobre los derechos de los pueblos indígenas

Si para valorar los logros obtenidos con el Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas tomamos como único parámetro los progresos producidos en lo que al desarrollo material y humano de estos grupos se refiere, el resultado no puede ser más desalentador. Recientemente se ha elaborado en el seno del Banco Mundial un informe regionalmente limitado a América Latina en el que se analizan precisamente los avances económicos obtenidos durante el segmento temporal que abarca el primer Decenio Internacional de NN.UU²⁴ y los resultados difícilmente podrían ser peores²⁵.

i) No ha disminuido la pobreza indígena

La pobreza es un fenómeno que vulnera los derechos humanos de forma evidente²⁶. Se trata de una

²⁰ El Fondo de contribuciones voluntarias de las NN.UU para las poblaciones indígenas se crea en aplicación de la resolución 40/131 de la AGNU, de 13 de diciembre de 1985. El Fondo, como su propia denominación indica, se nutre de las contribuciones de naturaleza voluntaria tanto de los gobiernos, como de organizaciones no gubernamentales y otras entidades privadas o públicas.

²¹ La Directriz Operativa 4.20 se ha visto recientemente (desde el 1 de julio de 2005) sustituida por la Política Operacional y las Normas del Procedimiento del Banco 4.10

²² Es verdad que el problema de las tasas de pobreza y extrema pobreza emerge como uno de los más importantes a los que han de enfrentarse los pueblos indígenas. Ver en este sentido: Las palabras formuladas el 16 de mayo de 2005 por L. Frechette, Vicesecretaria General de NN.UU, en las que afirmaba que se precisa un plan de acción para mejorar las condiciones de vida de los pueblos indígenas y lograr mayor respeto de sus derechos humanos, en cuya confección habrán de participar necesariamente los interesados que no son otros que los pueblos indígenas. Ver: Centro de Noticias de NN.UU.

²³ Ver en este sentido: las resoluciones 49/214, de 23 de diciembre de 1994 y la resolución 50/157, de 21 de diciembre de 1995, objetivo primordial recordado por la resolución 59/174, de 24 de febrero de 2005.

²⁴ Es un informe editado por Gillette Hall y Harry Anthony Patrinos, bajo el título "Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina: 1994-2004", aparecido en noviembre 2005. Editorial Palgrave Macmillan.

²⁵ Para su elaboración se han estudiado los datos provenientes de los cinco Estados que cuentan con las poblaciones indígenas más numerosas, se trata de Bolivia, Ecuador, Guatemala, México y Perú.

²⁶ Observemos que los 191 Estados Miembros de NN.UU se han comprometido a cumplir los objetivos de desarrollo del Milenio de la Organización. Precisamente el que figura en primer lugar es erradicar la pobreza extrema y el hambre. Por este concepto se persigue reducir a la mitad el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día y reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre. Convergamos por tanto que no se ha sido muy ambicioso a la hora de dar contenido a este objetivo que ha de entenderse, en todo caso, como prioritario y necesario. En el Informe de 2005 sobre los avances en los objetivos del Milenio no resulta nada halagüeño en lo que a la erradicación de la pobreza y el hambre se refieren. Así se pone de manifiesto, con carácter general no sólo en lo que a los indígenas se refiere, pero también a ellos evidentemente, que los pobres son cada vez más pobres, que decrece el ritmo de reducción del hambre, que los retrocesos casi superan los avances en la lucha contra el hambre y que más de una cuarta parte de los niños del mundo en desarrollo padece desnutrición.

condición generadora de discriminación y que priva a quienes la padecen del disfrute de los derechos fundamentales. La pobreza, además, dificulta el ejercicio de la titularidad de los derechos evidentemente económicos, pero también de los de carácter social y cultural, así como de los civiles y políticos. En el caso concreto de los pueblos indígenas, resulta especialmente grave al ir acompañada de discriminaciones derivadas de las diferencias de carácter étnico, religioso o cultural. Por tanto, las circunstancias en las que los pueblos indígenas tienen que desarrollar su vida provocan un círculo del que es difícil salir, al encontrarse inmersos en un fenómeno generador de discriminación con múltiples materializaciones, como se verá en las páginas que siguen²⁷.

Hemos de partir indicando que, cuando se evalúa la situación económica de los pueblos indígenas se hace utilizando para ello parámetros no indígenas, por lo que los resultados de estas aproximaciones pueden no ser compartidos por los miembros de estas comunidades que muestran mayor interés por la defensa de sus valores y tradiciones culturales que por una renta o la posesión de bienes traducibles en términos económicos. En todo caso, quienes sí pueden sentirse víctimas de estas situaciones de pobreza son los miembros de las comunidades

indígenas que deseen beneficiarse de los bienes ofrecidos por las sociedades consumistas en que se han convertido los sectores no indígenas de la población²⁸.

En la actualidad se constata la evolución producida en lo que al disfrute de los derechos políticos se refiere. Resulta innegable que la capacidad de influencia política indígena ha crecido y continúa incrementándose²⁹. Sin embargo, esta progresión no se refleja en los ámbitos económicos o sociales. En los últimos diez años ha aumentado de forma importante el ejercicio del derecho de sufragio activo³⁰ y pasivo³¹ de las personas indígenas. Además, sus movilizaciones han provocado no sólo inestabilidad política³², su apoyo a una candidatura ha conseguido auparla a la Presidencia³³, mientras la pérdida de su confianza ha implicado, en algunos casos, el derrocamiento presidencial. Para ilustrar esta afirmación sólo tenemos que recordar los recientes casos de Bolivia o Ecuador³⁴.

Esos mismos grupos humanos que han adquirido recientemente esa relevancia política continúan viviendo en su mayor parte en altos niveles de pobreza cuando no de extrema pobreza³⁵. La falta de simetría entre los planos político y económico puede conducirnos a considerar que la participación política indígena es poco eficaz para resolver los problemas de aquellos a quienes

²⁷ Sobre la pobreza indígena, ver el informe "Indicadores de pobreza indígena", elaborado por J. Renshaw y N. Wray, cuyo borrador preliminar se publicó en enero 2004 por el Banco Interamericano de Desarrollo.

²⁸ Además en el informe citado supra se afirma también que en tres de los cinco Estados cuya situación sirvió de base para la realización del Informe del Banco Mundial (Bolivia, Guatemala y México) se redujeron tanto la tasa de pobreza como la brecha existente a estos efectos entre la población indígena y la que no lo es pero a una lentitud mayor que la existente entre los sectores no indígenas de la población. Claro que la situación de pobreza extrema de los pueblos indígenas en la que se encontraban en los primeros años de la década de los noventa hace que afirmar que las tasas de pobreza indígena decaigan más lentamente que en años anteriores suene a sarcasmo. En situaciones de penuria absoluta difícilmente se puede empeorar y afirmar que existe una lenta recuperación es poco menos que decir que seguimos igual que antes. Es evidente que, partiendo con unos niveles ínfimos de ingresos, lo difícil no es mejorar sino empeorar.

²⁹ En septiembre de 2005, la protagonista del caso *Lovelace* (ver: *infra*) fue designada senadora del Estado al que demandó en la década de los 80 por las disposiciones contenidas en el *Indian Act*.

³⁰ En algunos casos por la toma de conciencia de la relevancia de su participación y en otros porque se han eliminado impedimentos existentes hasta entonces. En este capítulo hemos de considerar la realización de nuevos censos en muchos de estos Estados, en los que se ha pretendido la inscripción de la universalidad de la población. Para ello por ejemplo, se han evitado aspectos generadores de rechazo por parte indígena, así se aprecia una clara tendencia a permitir la inscripción de los nombres tradicionalmente indígenas, no en todas partes permitido hasta ahora. Otras dificultades, como las altas tasas de analfabetismo o la lejanía de los colegios electorales se mantienen, como puso de relieve el Comité de Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial en el párrafo 18 de sus observaciones en relación con los informes periódicos 12 y 13 presentados por Perú (Documento NU CERD/C/298/Add.5), publicadas el 13 de abril de 1999, en Documento NU CERD/C/304/Add.69, donde afirma tomar nota "de las informaciones según las cuales la población indígena, a menudo sin documentos de identidad y analfabeta, de hecho se encuentra en la imposibilidad de ejercer sus derechos cívicos y políticos". Es cierto que esas observaciones tenían un destinatario concreto, pero son extrapolables a cualesquiera otros.

³¹ Constitucionalmente se ha reconocido la posibilidad de participación en el sufragio pasivo y establecido los procedimientos aplicables para la elección de los representantes de las comunidades indígenas en las instituciones estatales. Ver en este punto: El caso de la Constitución Colombiana (artículo 171), la Constitución de Paraguay (artículo 65) o la de Venezuela (artículos 125, 166 y 186).

³² Las movilizaciones indígenas no sólo se han producido durante este Decenio, en Ecuador, por ejemplo las comunidades indígenas del país organizaron el levantamiento indígena de 4 de junio de 1990, durante la presidencia de Rodrigo Borja Cevallos como reivindicación de su derecho a la tierra.

³³ Ilustremos este caso con el reciente ascenso (en las elecciones de diciembre de 2005) a la presidencia boliviana de Evo Morales.

³⁴ En el caso de Bolivia las protestas callejeras condujeron al Presidente Carlos Mesa a renunciar a su cargo en los primeros días de junio de 2005, el día 9 del mismo mes juraba como Presidente de Bolivia Eduardo Rodríguez Veltzé, elegido para un mandato de transición de 180 días. Días antes de cumplirse los cuatro meses de su nombramiento aseguró que dejaría su cargo anticipadamente si se producía un retraso en la fecha prevista para las elecciones (inicialmente establecida el 4 de diciembre). Desde 2002 es el tercer presidente que ha tenido Bolivia. Ecuador ha tenido cuatro presidentes desde 2000. Las medidas económicas adoptadas por el presidente ecuatoriano Jamil Mahuad y concretamente su decisión de dolarizar la economía fueron utilizados como fundamento de la unión entre indígenas y efectivos del ejército para forzar al Presidente a abandonar la sede del Gobierno y el país en enero de 2000. Poco después Gustavo Noboa Bejarano prestaba juramento como Jefe del Estado sustituyendo al constitucionalmente electo, con la misión de convocar elecciones presidenciales, en las que, en segunda vuelta, venció Lucio Gutiérrez que había tenido un papel significativo en el golpe de Estado de enero de 2000. Quienes le auparon hasta la presidencia (fundamentalmente indígenas y militares) se sintieron traicionados por las decisiones adoptadas por su candidato provocando importantes y continuadas marchas de protesta en el país. En abril de 2005, el Congreso Nacional declaró vacante el cargo de Presidente (desde su vuelta a Ecuador en octubre de 2005, encarcelado), ocupando este puesto el que fuera Vicepresidente con el exmilitar, Alfredo Palacio.

³⁵ Ver en este sentido: el estudio realizado por Roger Plant sobre "Pobreza y desarrollo indígena: algunas reflexiones" para el Banco Interamericano de Desarrollo.

representan. Sin embargo, esa opinión ha de matizarse puesto que aún no es comparable la representación de que son objeto los sectores sociales indígenas y los no indígenas. Para ilustrar esta afirmación, detengámonos por ejemplo en el caso de Venezuela, donde las comunidades indígenas sólo eligen tres representantes para formar parte de la Asamblea Nacional de los 165 diputados que la componen. Por tanto, su capacidad para defender los intereses de los grupos humanos a los que representan es altamente limitada. Lo que nos indica que esa falta de eficacia es cierta hoy pero no podemos olvidar que la participación indígena en las instituciones del Estado es muy reciente por lo que el camino no ha hecho sino empezar. Esa limitada y muy reciente presencia nos conduce a afirmar, quizá de forma optimista, que es pronto para obtener mejoras sustantivas en las condiciones de vida indígena como consecuencia de esta presencia política, pero estas llegarán cuando la situación se normalice y consolide.

En este contexto resulta preocupante la falta de éxito de los planes estatales aplicados para reducir la pobreza indígena, subrayada por el mismo Informe del Banco Mundial. En unos casos, ese resultado se debe a la falta de medios para ponerlos en práctica, ausencia de voluntad política o sencillamente a que son más ambiciosos de lo que las capacidades estatales permiten abarcar y, en otros, a un problema de concepción. En ocasiones, se elaboran programas en este sentido para aplicarlos a toda la población estatal que vive por debajo del umbral de la pobreza, con independencia de que sean indígenas o no, que cosechan un éxito asimétrico entre ambos sectores de población. En estas situaciones, para superar esos niveles económicos habría que atacar precisamente al origen de la situación que en el caso que nos ocupa (indígenas y no indígenas) es diverso. De ahí que siempre se aconsejen las soluciones particularmente dirigidas a unos y otros para incrementar su eficacia. De modo que la elaboración de instrumentos particulares en función de los destinatarios, atendiendo al origen, las características y particularidades de cada uno de los grupos que van a ser sus destinatarios, emerge como un recurso óptimo.

En todo caso, el éxito de estos programas tendentes a procurar el avance de los pueblos indígenas (no sólo de ellos evidentemente) depende de múltiples factores añadidos a su concepción, como la disposición de fondos necesarios para su aplicación. Pero además, aun reuniendo todo ello es posible que su ejecución resulte problemática por ejemplo cuando nos encontremos con comunidades indígenas y no indígenas que comparten pobreza en un mismo territorio. Estos últimos difícilmente entenderán el motivo por el que se utilizan instrumentos distintos entre ellos, por lo que, en estos casos, la aplicación de soluciones diferenciadas será una fuente no sólo de más discriminación, sino de tensiones sociales importantes.

ii) No se ha aprobado la Declaración de NN.UU sobre los derechos de los pueblos indígenas

El otro objetivo primordial del Decenio que no se ha alcanzado durante su vigencia ha sido la aprobación del texto de la Declaración de los Derechos de las Poblaciones Indígenas, en el que trabaja desde hace más de una década³⁶. Sin desdeñar lo anterior, lo cierto es que durante estos diez años se han logrado avances importantes en la búsqueda de consensos acerca de la redacción definitiva de su articulado³⁷. También lo es que los derechos reconocidos en este texto se han visto incorporados y, en muchos casos superados, en las legislaciones internas de los Estados que cuentan con población indígena. Esto último no puede quitarnos el resquemor producido por el hecho de que el objetivo que se apuntaba como primordial no sólo no se ha logrado al concluir el primer Decenio³⁸. La incorporación de la protección indígena en los textos nacionales puede tener utilidad ya que la inmensa mayoría de las violaciones de sus derechos fundamentales se producen en el interior de las fronteras estatales, por tanto, dentro del ámbito de aplicación de las normas nacionales. Éstas, por otra parte, carecen de utilidad cuando, como en algunos supuestos, no contamos de normas reglamentarias de desarrollo que permitan su aplicación o cuando esas infracciones resultan imputables a los órganos del Estado³⁹.

³⁶ Sobre los progresos realizados en la redacción del texto definitivo de la Declaración, ver: El Informe del Grupo de Trabajo establecido de conformidad con la resolución 1995/32 de la Comisión de Derechos Humanos, de 3 de marzo de 1995, sobre su décimo periodo de sesiones, documento E/CN.4/2005/89, de 28 de febrero de 2005.

³⁷ Ver, acerca de los avances más recientemente logrados: El Informe de Luis Enrique Chávez, Presidente Relator del Grupo de Trabajo establecido de conformidad con la resolución 1995/32 de la Comisión de Derechos Humanos, de 3 de marzo de 1995 –conocido como Grupo de Trabajo de composición abierta entre periodos de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos, que es el encargado de elaborar el proyecto de declaración que nos ocupa-, sobre su undécimo periodo de sesiones. Es el documento E/CN.4/2005/89, de 28 de febrero de 2005.

³⁸ Ver: parágrafo 18 del Informe del Secretario General sobre el examen preliminar realizado por el Coordinador del Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo de las actividades del sistema de las Naciones Unidas en relación con el Decenio.

³⁹ Ver, por ejemplo: algunos supuestos sometidos a conocimiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, se trata de los casos de la Masacre de Plan de Sánchez o de la Finca La Exacta en Guatemala Respectivamente se trata del Informe 31/99, caso 11.763 de 11 de marzo de 1999 (es un informe sobre la admisibilidad de la demanda, no hay informe de fondo) y 57/02, caso 11.382, de 21 de octubre de 2002– o de Calotto en Colombia –Informe 36/00, en el caso 11.101, de 13 de abril de 2000–. En el primer caso murieron, en 1982, 268 indígenas a manos de las Fuerzas Armadas guatemaltecas, hechos, por tanto, imputables al Estado. En el segundo caso, se produce 12 años más tarde, es el de la Finca La Exacta también las fuerzas de policía guatemalteca entraron en la finca de forma violenta, provocando la muerte de tres trabajadores y once heridos. En Colombia en 1991 –es el asunto de Calotto en Colombia– perdieron la vida una treintena de indígenas a manos de hombres fuertemente armados con vestimenta propia de las fuerzas de seguridad del Estado. En este último caso se convoca a una reunión a cerca de 80 indígenas y cuando están todos presentes aparecen los hombres armados y piden la identificación de sus líderes procediendo a su ejecución.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos vino en nuestra ayuda para superar esa ausencia de normas de desarrollo en la sentencia dictada el 31 de agosto de 2001 (*Awas Tingni contra Nicaragua*⁴⁰). En ella se formula una afirmación de extraordinario interés: todos los Estados que reconozcan constitucionalmente los derechos indígenas sobre sus tierras y no establezcan mecanismos eficaces y reales de delimitación están vulnerando, con esta omisión, la Convención Americana de Derechos Humanos⁴¹. Ello es así al entender que la propiedad de la tierra de los Awas Tingni deriva de la norma constitucional nicaragüense. En consecuencia, la ausencia de mecanismos efectivos adecuados para el ejercicio por parte de los indígenas del derecho para la delimitación, demarcación y titulación de las tierras indígenas vulnera, entre otros, el artículo 21 de la Convención, precepto que establece precisamente el derecho a la propiedad privada de todas las personas sometidas a la jurisdicción de los Estados Partes sin discriminaciones⁴². Así se pone de relieve la importancia de la existencia de normas internacionales que regulen esta cuestión.

El análisis realizado por la Corte Interamericana se refería evidentemente a una cuestión relacionada con los derechos sobre las tierras de la comunidad afectada, sin embargo, sería aplicable por analogía a cualesquiera otros derechos constitucionalmente reconocidos que tuvieran igualmente acomodo en la Convención Americana de Derechos Humanos.

En cuanto al factor indicado en segundo lugar, si sólo tenemos normas nacionales de protección difícilmente podremos ver reparada la violación de estos derechos cuando la misma sea debida a la falta de regulación infraconstitucional o a la falta de medios para su aplicación. Por tanto, emerge aquí la necesidad de la existencia de normas internacionales de protección y de órganos encargados de garantizar el cumplimiento de las mismas.

Por otra parte, hemos de considerar que la existencia de un texto internacional que proclame y recuerde a la

Comunidad Internacional cuales son los derechos de los pueblos indígenas no sólo es conveniente, sino necesario. No estará de más apuntar aquí que los derechos fundamentales se caracterizan por su universalidad ya que todos los Estados están obligados a respetarlos y la Carta de NN.UU se compromete (artículo 55) a promover precisamente ese respeto con carácter universal, sin que podamos olvidar en este punto la Declaración Universal de Derechos Humanos y los instrumentos internacionales que han venido a desarrollarla que reiteran este carácter.

Hay que tener en cuenta que, aunque el texto que se está redactando es una Declaración que, en su día, de aprobarse, se plasmará en una resolución de la AGNU, será un texto que reunirá los derechos mínimos de los que son titulares los pueblos indígenas. Es cierto que las resoluciones de la AGNU no son por sí mismos instrumentos jurídicamente vinculantes para los Estados. Pero recordemos que la Declaración Universal de Derechos Humanos también se incorporó en una resolución del mismo órgano y hoy se considera que forma parte del Derecho Internacional General⁴³. Además, tengamos presente que la existencia de textos internacionales aunque no sean jurídicamente vinculantes para los estados son capaces de crear esa obligación sociológica de cumplimiento que se apunta en relación por ejemplo a los acuerdos no normativos y que puede derivarse también de las resoluciones de la Asamblea, especialmente cuando contienen una definición de derechos fundamentales de determinados grupos humanos.

Por lo demás, resulta conveniente, no sólo la existencia de una definición de cuales son esos derechos, sino también del establecimiento de los mecanismos de control de cumplimiento oportunos. Este aspecto no contempla la posible incorporación en la Declaración⁴⁴. Es cierto que existen órganos internacionales competentes para conocer de la violación de algunos derechos individuales de las personas indígenas, es el caso del Comité de Derechos Humanos que, antes de iniciarse el Decenio, había conocido de demandas

⁴⁰ Ver acerca de este caso: GÓMEZ ISA, Felipe (editores). "El caso Awas Tingni contra Nicaragua. Nuevos horizontes para los derechos humanos de los pueblos indígenas". Bilbao: Universidad de Deusto. 2003.

⁴¹ En concreto se refiere a la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni y a la Constitución Nicaragüense cuyo artículo 5 reconoce el derecho de los pueblos indígenas a "mantener las formas comunales de propiedad de sus tierras y el goce, uso y disfrute de las mismas, todo de conformidad con la ley". La Corte entiende que de este precepto se desprende el reconocimiento de la propiedad colectiva de las tierras indígenas y la existencia de títulos de propiedad en beneficio de los awas tingni, al establecer que "la posesión de la tierra debería bastar para que las comunidades indígenas que carezcan de un título real sobre la propiedad de la tierra obtengan el reconocimiento oficial de dicha propiedad y el consiguiente registro".

⁴² No olvidemos el contenido de los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana que establecen el compromiso de respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su ejercicio sin ninguna discriminación "de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social"; así como la obligación estatal de incorporar en sus respectivos ordenamientos, las medidas legislativas que sean necesarias para ello.

⁴³ La Declaración Universal de los Derechos Humanos se incorpora en la resolución 217 A (III) de la AGNU que fue adoptada el 10 de diciembre de 1948. Dos años más tarde, para celebrar la proclamación de la Declaración Universal se designa el día 10 de diciembre como Día Internacional de los Derechos Humanos, en aplicación de la resolución 423 (V) de 4 de diciembre de 1950.

⁴⁴ Por lo que con su adopción se estaría ante el mismo problema suscitado por la Declaración Universal de los Derechos Humanos y que resolvieron los Pactos Internacionales de Nueva York adoptados en 1966.

individuales de indígenas frente a los Estados en los que habitan por vulnerar el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁴⁵. Sin embargo, esta protección resulta insuficiente, dado que existen problemas particulares de los grupos indígenas difícilmente fiscalizables por esta vía, especialmente cuando se trata de violaciones de derechos colectivos y no individuales, que son objeto de protección en el texto⁴⁶.

El mismo Comité de Derechos Humanos, en sus observaciones a los Estados también ha indicado en algunas ocasiones, su preocupación por la discriminación de la que son víctimas los pueblos indígenas así como la obligación de los Estados de garantizar que todas las personas puedan disfrutar en su territorio de los derechos establecidos en el Pacto⁴⁷. No podemos, sin embargo olvidar en este punto los limitados efectos de los informes redactados por el Comité o de su *jurisprudencia*⁴⁸.

En cuanto al momento en el que nos encontramos, en lo que a la redacción de la Declaración de Naciones Unidas se refiere, observemos que previsiblemente el texto inicial quedará excesivamente descafeinado en su redacción final al resultar mucho menos ambicioso que el inicialmente redactado como consecuencia de los ansiados acuerdos necesarios para lograr que deje de ser un proyecto⁴⁹. Consideración que resulta aplicable igualmente al que está igualmente en fase de elaboración (también a la búsqueda de consensos) en la OEA. Sin embargo quizás es más útil adoptar

una Declaración que contenga una concreción de derechos mínimos ya incorporados en los ordenamientos internos estatales o de fácil incorporación, que ser ambiciosos en exceso y conseguir un reconocimiento formal de unos derechos a la postre inasumibles por las autoridades estatales.

De lo anterior se desprende que, como ha afirmado R. Stavenhagen “el nuevo derecho internacional de los derechos indígenas, que se está construyendo en el marco de las organizaciones multilaterales, refleja también la búsqueda de una nueva relación entre los pueblos indios y el estado nacional, que caracteriza la etapa actual en varios países latinoamericanos”⁵⁰. Es evidente que el escenario en el que ahora nos encontramos es producto de una múltiple autoría: de organizaciones indígenas, agrupaciones políticas, asociaciones profesionales junto con algunos sectores del Estado. Los principales interesados en este esfuerzo deben ser los Estados ya que las situaciones de desigualdad existentes en el seno de sociedades pluriétnicas amenazan con romper la paz social. Los líderes indígenas de América Latina advirtieron ya, en abril de 2004, que “la región puede caer en un Estado de ingobernabilidad si los gobiernos no respetan los derechos de los pueblos indígenas”. Unos meses antes de formularse estas palabras se habían producido las caídas del Presidente J. Mahuad en Ecuador, en enero de 2003 y en octubre del mismo año la del Presidente G. Sánchez de Losada en Bolivia, a las que contribuyeron de forma sustancial las movilizaciones indígenas⁵¹.

⁴⁵ En los casos de Kitock contra Suecia (Dictamen sobre el caso 197/1986, aprobado el 27 de julio de 1988) y Sandra Lovelace contra Canadá (Dictamen sobre la Comunicación). R.6/24, aprobado el 30 de julio de 1981). Bien es cierto que en relación con el asunto Lovelace, el Comité sigue solicitando a Canadá información –ver: La última lista de cuestiones redactada por el Comité en relación con la situación de Canadá (de 25 de julio de 2005)–, acerca de las modificaciones introducidas para evitar que se reproduzcan situaciones como las que dieron lugar al caso referido, es decir, que indique las medidas adoptadas para “rectificar los efectos discriminatorios que tiene la Ley sobre la Comunidad aborigen en las mujeres aborígenes y sus hijos, en particular para hacer frente al problema de la pérdida del estatuto aborigen en una reserva en la segunda y tercera generaciones si una mujer aborigen se casa con un hombre no perteneciente a su comunidad”. Ver en: CCPR/C/85/L/CAN. Estas no son, sin embargo, las dos únicas demandas de personas indígenas que entienden se vulneran los derechos que les reconoce el artículo 27 del Pacto, es el caso de la Comunicación 167/1984 contra Canadá, resuelta el 10 de mayo de 1990 (CCPR/C/38/D/167/1984), en la que el Comité declara que los hechos alegados por las víctimas (la agrupación del Lago Lubicon) son contrarios al artículo 27; o la Comunicación 358/1989, presentada por miembros del grupo indio Whispering Pines, también contra Canadá, inadmitida por el Comité el 28 de noviembre de 1990 (CCPR/C/43D/358/1989).

⁴⁶ No podemos tampoco olvidar las dificultades generales existentes para el conocimiento por parte del Comité de demandas particulares, en función de que el Estado reclamado sea o no parte en el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y políticos, texto del que deriva la competencia del Comité para recibir este tipo de demandas en virtud de su artículo 1.

⁴⁷ Ver: Las observaciones finales redactadas por el Comité evacuadas fruto del examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 40 del citado Pacto y entre ellas, por ejemplo la remitida a Colombia tras el quinto informe remitido por este Estado al citado órgano, Documento CCPR/CO/80/COL, de 26 de mayo 2004, o la lista de cuestiones dirigidas a Finlandia pocos días antes, el 7 de mayo del mismo año, Documento CCPR/C/81/L/Fin, donde se pregunta acerca de los derechos de las minorías y de forma expresa sobre las medidas a adoptar para “solucionar lo antes posible la cuestión del derecho de propiedad territorial de los *sami*”, o para potenciar la utilización del idioma *sami*, entre otras.

⁴⁸ Ver al respecto: Los artículos 41 y 42 del Pacto.

⁴⁹ De acuerdo con el Informe Definitivo de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en que se examinan las actividades del sistema de las Naciones Unidas en el marco del programa del Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo, de 4 de enero de 2005, “quedan 19 párrafos del preámbulo y 43 artículos por examinar”. Esto supone que no se han producido demasiados avances, ya que el Proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas, tal y como está incluido en el Informe anual de 1994 de la Subcomisión para la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos (Documento E/CN.4/Sub.2/1994/56), se compone tan sólo de 45 artículos. Para conocer de forma detallada la situación actual del texto puede verse el Informe del Grupo de Trabajo establecido de conformidad con la resolución 1995/32 de la Comisión de Derechos Humanos de 3 de marzo de 1995, sobre su décimo periodo de sesiones, documento E/CN.4/2005/89, de 28 de febrero de 2005.

⁵⁰ STAVENHAGEN, Rodolfo. “Los derechos de los pueblos indígenas en el ordenamiento internacional”. En: “Avances en la protección de los derechos de los pueblos indígenas”. Madrid: F.M. Mariño Menéndez y J.D. Oliva Martínez editores. 2004. p. 11.

⁵¹ Además, piden que se les tenga en cuenta a la hora de discutir cuestiones que de cualquier forma puedan afectar a estos grupos, como el ALCA, los tratados de libre comercio y el Plan Puebla Panamá. Ver: Información acerca de la XXI reunión del Fondo Indígena. En: <http://www.aeci.mae.es>

B. Los éxitos del Primer Decenio

Aunque como hemos visto los objetivos primordiales del Decenio no se han cumplido, su existencia ha tenido repercusiones reseñables en otros ámbitos. En primer lugar, como se mencionó en la introducción, hemos redescubierto a los pueblos indígenas y esto se ha materializado no sólo en publicaciones científicas, también los medios de comunicación habitualmente se hacen eco de los acontecimientos que afectan la vida de los grupos indígenas, de las difíciles condiciones en las que se desarrolla su existencia y de su evidente e importante repercusión política.

Por otra parte en el periodo temporal cubierto por el Decenio se ha hablado de los pueblos indígenas, se han organizado seminarios –auspiciados en su mayoría por organismos internacionales– incluso en lugares que, como España, carecen de población indígena. Los pueblos indígenas aparecen en los medios de comunicación tanto activa (existen medios indígenas que informan) como pasivamente (son noticia los hechos que les acontecen⁵²).

Además, en segundo término, en la actualidad existen múltiples foros internacionales que trabajan de forma central o tangencial sobre los derechos de los pueblos indígenas, entre ellos destacaremos⁵³ aquí a la UNESCO y tres de los sectores en los que ha centrado su atención: los pueblos indígenas y el turismo rural, la proclamación de las obras maestras del patrimonio oral e inmaterial de la humanidad y la promoción de la diversidad lingüística con su programa de lenguas en peligro de desaparición⁵⁴. También en el ámbito regional, se están realizando importantes trabajos en la OEA en cuyo seno se ha

constituido el Grupo de Trabajo encargado de elaborar el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas⁵⁵, que ha preparado un texto que se encuentra en una fase bastante avanzada de redacción. También aunque muchísimo más modesta, la Unión Europea se ha preocupado por los derechos de los pueblos indígenas, eso sí, de los que se ubican fuera del territorio comunitario⁵⁶.

Por tanto, no se puede decir que el Decenio haya sido un rotundo fracaso y necesitemos otro para intentar lograr los objetivos marcados (que, evidentemente lo ha sido en relación con los dos primordiales no alcanzados), sino que romper dinámicas establecidas y consolidadas durante siglos no es una tarea fácil. Si veinte años no es nada, diez es la mitad, por tanto muy poco tiempo para lograr las ambiciosas metas inicialmente marcadas. La AGNU en 1994 cuando proclamó el Decenio y se indicaron sus objetivos conocía las insuficiencias temporales para lograrlos. Recordemos que ocho años antes se había publicado el extenso trabajo de Martínez Cobo, en el que se ponía de relieve la situación en la que se encontraban los pueblos indígenas, por tanto, el punto de partida era sabido y, consecuentemente, debían serlo también las dificultades existentes para alcanzar todas las metas marcadas⁵⁷.

De uno de los méritos principales del Decenio (la proliferación no sólo en el seno de NN.UU pero especialmente en esta OI de foros de discusión de los problemas relacionados con las poblaciones indígenas) deriva una dificultad: la inexistencia inicialmente de un órgano encargado de la necesaria

⁵² Y no sólo los de mayor calado en ámbitos de sustancial relevancia política como las situaciones producidas en Bolivia o Ecuador, por mencionar sólo aquellos que más páginas han ocupado en la prensa, sino también otras que hasta hace relativamente poco tiempo no eran noticia. Así, entre 1999 y 2000 nos enteramos que Los indios descubrieron el antídoto, aludiendo a un remedio medicinal descubierto por indígenas bolivianos y patentado por un químico francés; la cúpula castrense de Ecuador utilizó y engañó a los indígenas y coroneles golpistas, sólo por citar un título de los que se publicaron para relatar los sucesos ocurridos en Ecuador a comienzos del año; que recientemente han sido descubiertas en la selva de Brasil dos nuevas tribus de indígenas, cuyos miembros van desnudos y armados con mazas de piedra, y se esconden de los colonos; que los miembros de una tribu india de Oregón se proclaman Dueños de la piedra que vino del cielo, y se han decidido a solicitar judicialmente la devolución de un meteorito que consideran sagrado; que un cherokee condenado a muerte demanda a California, porque las autoridades le impiden participar en una ceremonia religiosa tradicional de su tribu antes de su ejecución; que *Carlos Medeiros*, es el fantasma de la Amazonia. Especuladores ocultos tras ese nombre compraron 120.000 km² de selva, poniendo de relieve la existencia de múltiples títulos falsos de propiedad sobre las tierras de los indios brasileños; que Brasil celebra su 500 aniversario con una antológica dedicada a la minoría indígena; que los indios de Brasil boicotean los actos del V Centenario de la llegada de Pedro Álvares Cabral a las costas brasileñas; o que una ONG compra 172.000 hectáreas de la Amazonia para que los indígenas puedan subsistir son destruir la selva –Ver: EL PAIS, respectivamente 6 de septiembre de 1999, 1221; 24 de enero de 2000, 1361; 27 de enero de 2000, 1364; 1 de marzo de 2000, 1398; 12 de marzo de 2000, p.12; 26 de marzo de 2000, p. 30; 9 de abril de 2000, p. 39; 23 de abril de 2000, p. 8; 12 de junio de 2000, 1501–.

⁵³ Además de los indicados *supra* en la nota 2.

⁵⁴ Recientemente, el Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA) en el Informe sobre el estado de la población mundial, publicado este año 2005, afirmaba que si a la pobreza le sumamos la discriminación el resultado es una restricción de libertad, y la consiguiente privación a las personas de las oportunidades de ejercer sus derechos humanos.

⁵⁵ El Grupo de trabajo lo constituyó la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente.

⁵⁶ Ver en este sentido: El Informe de la Comisión al Consejo, de 11 de junio de 2002, sobre el progreso del trabajo con los pueblos indígenas [COM (2002) 291 final-no publicado en el Diario Oficial] o las Conclusiones del Consejo de Asuntos Generales sobre los pueblos indígenas, de 18 de noviembre de 2002.

⁵⁷ Ver en este sentido: la resolución 49/214, de 23 de diciembre de 1994, de la Asamblea General en la que se decide como tema del Decenio “Las poblaciones Indígenas: la colaboración en acción”. Un año después, se adopta la resolución 50/157, de 21 de diciembre de 1995, también de la AGNU, que contiene el programa de actividades del Decenio en la que se afirma el objetivo principal indicado en el texto, además de otros más concretos.

coordinación entre todos ellos. A comienzos del Decenio, según el Secretario General, los programas de los organismos de NN.UU “eran muy dispares, difíciles de comparar y, en general, desconocidos fuera de las zonas de los proyectos”, es cierto que había muchos proyectos pero sin “cooperación interorgánica⁵⁸” entre ellos. El Foro Permanente para las cuestiones indígenas se establece en aplicación de la Resolución 2000/22 del Consejo Económico y Social (a propuesta de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, formulada celebrada en Viena en junio de 1993⁵⁹) surge (como un órgano subsidiario del Consejo Económico y Social con la misión de asesoría⁶⁰) precisamente con el objeto de consolidarse como mecanismo garante de “la coordinación y el intercambio periódico y constante de información entre las partes interesadas: los gobiernos, las Naciones Unidas y las poblaciones indígenas⁶¹”. Hasta que este Foro empezó a funcionar, las dificultades iniciales se mitigaron con el establecimiento oficioso de una consulta informal entre los organismos que trabajaban estas cuestiones dentro de las NN.UU (evidentemente sin olvidar la OIT), así como con los esfuerzos del Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas que ha realizado un importante papel relacional entre los organismos interesados en los derechos de los pueblos indígenas, realizando un trabajo central en este aspecto⁶².

En la actualidad se conocen mucho mejor los problemas que afectan a las poblaciones indígenas. Téngase en cuenta que existen múltiples foros

dedicados al estudio de este ámbito material que además cuentan con la presencia de personas indígenas que se ha visto incrementada en los últimos diez años⁶³. Además, uno de los aspectos que merece subrayarse en este punto (en cuanto a la aproximación e identificación de los problemas indígenas) es la designación del mexicano Rodolfo Stavenhagen como Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las poblaciones indígenas⁶⁴. El Relator ha realizado visitas sobre el terreno a estados que cuentan con población indígena⁶⁵, elaborando informes subjetivamente sectoriales⁶⁶, además de otros generales acerca de la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales⁶⁷.

Fruto de todos estos informes y trabajos de los órganos que de forma central o tangencial tienen como objeto el estudio de la situación real de los pueblos indígenas, conocemos mucho mejor ésta desde múltiples perspectivas o enfoques. Así por ejemplo, en el Decenio se han realizado cuatro informes sobre cuestiones indígenas fruto de los estudios realizados por la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos: sobre las poblaciones indígenas y su relación con la tierra; sobre la protección del patrimonio de las poblaciones indígenas; sobre la soberanía permanente de las poblaciones indígenas sobre los recursos naturales; y, sobre los tratados, acuerdos y otros arreglos constructivos entre los Estados y las poblaciones indígenas⁶⁸.

⁵⁸ Ver: El Informe del Secretario General sobre el examen preliminar realizado por el Coordinador del Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo de las actividades del sistema de las NN.UU en relación con el Decenio, de 24 de junio de 2004.

⁵⁹ Ver: A/CONF.157/24 (Parte I), capítulo III, sección II B, párrafo 32.

⁶⁰ Bien es cierto que celebrará un único periodo de sesiones al año de diez días hábiles, de acuerdo con la resolución indicada en la nota anterior, debiendo presentar informes anuales de sus actividades al Consejo.

⁶¹ Resolución 2000/22 del Consejo Económico y Social.

⁶² Ver en este sentido: El informe del Secretario General de 25 de junio de 2004, párrafo 10.

⁶³ En este sentido se pronuncia la resolución 59/174 de 24 de febrero de 2005 de la AGNU que aporta importantes pistas acerca de los aspectos en los que más se ha avanzado y en los que aún hay que realizar importantes esfuerzos para conseguir una progresión adecuada. En el capítulo de los éxitos del Primer Decenio se refiere en sus considerandos como tales “el establecimiento del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, y las aportaciones al cumplimiento de los objetivos del Decenio hechas por el Foro Permanente, el Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos y el Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, tales como el amplio programa de trabajo que el Foro Permanente está llevando a cabo en beneficio de los pueblos indígenas en las esferas de la cultura, la educación, el medio ambiente, la salud, los derechos humanos y el desarrollo social y económico”. Su éxito no puede afirmarse porque su existencia estaba sólo apoyada por un número minoritario de Estados y cosechó incluso las reticencias de algunos indígenas.

⁶⁴ Ver: la resolución 2001/57 de la Comisión de Derechos Humanos, de 24 de abril de 2001 que contiene el mandato dado al Relator y que ha sido prorrogado por otros tres años por la resolución 2004/62, de 21 de abril de 2004, de la misma Comisión.

⁶⁵ Ello sin embargo no ha impedido que otros relatores especiales hayan tratado los temas relacionados con las poblaciones indígenas. Es el caso de los Relatores Especiales para la intolerancia religiosa, el racismo, los derechos humanos, medio ambiente...

⁶⁶ Ver: los realizados acerca de sus visitas a Guatemala (E/CN.4/2003/90/Add.2) Filipinas (E/CN.4/2003/90/Add.3), México (E/CN.4/2004/80/Add.2), Chile (E/CN.4/2004/80/Add.3), Colombia (E/CN.4/2005/88/Add.2) y Canadá (E/CN.4/2005/88/Add.3).

⁶⁷ Como el presentado el 16 de septiembre de 2005 en cumplimiento del párrafo 18 de la resolución 2005/51 de la Comisión de Derechos Humanos. Ver: A/60/358.

⁶⁸ Ver: los informes finales realizados por la Relatora Especial, Erica-Irene Daes, sobre la protección del patrimonio de las poblaciones indígenas, de 21 de junio de 1995, documento /CN.4/Sub.2/1995/26; sobre las poblaciones indígenas y su relación con la tierra, de 30 de junio de 2000, documento E/CN.4/Sub.2/2000/25; y, sobre la soberanía permanente de los pueblos indígenas sobre sus recursos naturales, de 13 de julio de 2004, documento E/CN.4/Sub.2/2004/30. También el Informe Final del Estudio sobre los Tratados, acuerdos y otros arreglos constructivos entre Estados y Poblaciones Indígenas, elaborado por el Relator Especial, Miguel Alfonso Martínez, de 22 de junio de 1999, documento E/CN.4/Sub.2/1999/20. Además de otros que contienen las conclusiones alcanzadas en el desarrollo de un seminario, como el Informe del Seminario de Expertos en Pueblos Indígenas y Administración de Justicia, de 6 de octubre de 2004, documento E/CN.4/Sub.2/AC.4/2004/6

Uno de los éxitos más importantes de estos últimos años es el buen funcionamiento del Programa de Becas para personas indígenas, que ha permitido la formación de los becados en la adquisición de conocimientos sólidos en materia de Derechos Humanos. Ello desde una perspectiva teórico-práctica con el objeto de capacitar a los beneficiarios de este programa como profesionales formadores sobre derechos humanos en sus comunidades de origen. Permitiendo así la multiplicación de los conocimientos adquiridos, ya que los formados como formadores podrán promoverlos en sus respectivos países⁶⁹.

El incremento de las actividades relacionadas con los pueblos indígenas en el sistema de NNUU⁷⁰ nos conduce a la identificación de un problema derivado de esta proliferación: el de su financiación. La falta de fondos necesarios para ello podría haber dificultado de forma considerable la obtención de las metas del Decenio. Para superar el obstáculo económico se han creado dos fondos que se nutren de contribuciones voluntarias: el Fondo de Contribuciones Voluntarias para las Poblaciones Indígenas y el Fondo Voluntario para el Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo. El primero de ellos persigue ayudar económicamente a los representantes de las organizaciones y de las comunidades de poblaciones indígenas que desearan participar en los Grupos de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas, en el de composición abierta entre periodos de sesiones establecido por la Comisión de Derechos Humanos para elaborar el Proyecto de Declaración de NN.UU y en el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas⁷¹. El Fondo Voluntario para el Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo tiene por objeto

sufragar los proyectos y programas a emprender en el contexto del Decenio en marcha⁷². A pesar de las dificultades que hubieron de superarse para su nacimiento, el Fondo ha financiado un elevado número de proyectos indígenas⁷³. Evidentemente, sin este instrumento fundamental la valoración general del Decenio ya concluido habría sido absolutamente negativa debido a la imposibilidad de llevar a cabo esas actuaciones determinantes para el éxito –aunque muy moderado– de este segmento temporal ya terminado.

IV. ASIGNATURAS PENDIENTES (O LOS DESAFÍOS) PARA EL SEGUNDO DECENIO INTERNACIONAL DE LAS POBLACIONES INDÍGENAS DEL MUNDO

En el Decenio que acaba de empezar hay dos tareas prioritarias: la reducción de la pobreza indígena; y, la adopción del texto de la Declaración cuyo proyecto ha cumplido más de una Década sin los acuerdos necesarios para lograr un texto definitivo. En la Resolución de la AGNU (de 20 de diciembre de 2004) en la que se proclama el Nuevo Decenio se “*insta*” a todos aquellos que participan en la negociación del ansiado documento a presentar lo antes posible un “proyecto final de declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas⁷⁴”.

La educación es un instrumento de especial relevancia para reducir tanto la discriminación de la que son víctimas las personas indígenas como la pobreza. La educación es fundamental para avanzar en la defensa de los derechos humanos de los grupos diferentes de la población mayoritaria, ya sea por

⁶⁹ Ver: la información acerca del Programa de becas en <http://www.ohchr.org/> En el Informe definitivo de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en que se examinan las actividades del sistema de las Naciones Unidas en el marco del programa del Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo (E/CN.4/2005/87, de 4 de enero de 2005) se aportan datos de considerable interés en este punto.

⁷⁰ Ver: el Informe Definitivo de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en que se examinan las actividades del sistema de las Naciones Unidas en el marco del programa del Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo.

⁷¹ El Fondo se estableció mediante la resolución 40/131 de la AGNU, adoptada el 13 de diciembre de 1985 con el objeto inicial apuntado en primer lugar, pero la aparición de nuevos foros de discusión en la materia provocó dos ampliaciones del mandato inicial del Fondo, instrumentalizadas mediante sendas resoluciones de la AGNU, la res. 50/156, de 21 de diciembre de 1995 y la 56/140, de 19 de diciembre de 2001. En la medida que el Secretario General de Naciones Unidas es el encargado de administrar el Fondo no es de extrañar que deba dirigir informes acerca de la situación del Fondo con carácter bienal. Más información acerca de este Fondo en: http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu2/9/vfindgdec_sp.htm

⁷² Este Fondo se crea en respuesta a la solicitud de la AGNU al Secretario General, incorporada en la misma resolución en la que se proclama el Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo (la 48/163, de 21 de diciembre de 1993), junto con la necesaria llamada a la colaboración de los posibles donantes (14. “*Pide* al Secretario General que establezca un fondo de contribuciones voluntarias para el Decenio y lo autoriza a aceptar y administrar contribuciones voluntarias de gobiernos, de organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, de otras fuentes privadas, así como de particulares, con objeto de financiar proyectos y programas durante el Decenio. 15. *Insta* a los gobiernos y a las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales a que hagan aportaciones al fondo de contribuciones voluntarias para el Decenio que establezca el Secretario General e indica a las organizaciones indígenas a que hagan lo mismo”). Puede encontrarse más información acerca de este Fondo en: http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu2/9/vfindgdec_sp.htm. Sin embargo, su creación no fue tan rápida, como lo pone de relieve que en febrero de 1995 el mismo órgano principal de las NN.UU recomendara al Secretario General su establecimiento inmediato. En la resolución 49/214, de 17 de febrero de 1995, la Asamblea General recomienda al Secretario General “a) que establezca, en el primer trimestre de 1995, el Fondo de Contribuciones voluntarias para el Decenio y que lo incluya en la conferencia anual sobre promesas de contribuciones para actividades de desarrollo que se celebra en la Sede de las Naciones Unidas.”. En todo caso, el éxito del Fondo dependía del dinero aportado por los posibles donantes, en este sentido, la AGNU, en su resolución 50/157 de 29 de febrero de 1996 “20. *Alienta* a los gobiernos a que apoyen el Decenio mediante: a) la aportación de contribuciones al Fondo de Contribuciones Voluntarias de las Naciones Unidas para el Decenio; (...)”

⁷³ Un total de 176 de acuerdo con el párrafo 30 del Informe del Secretario General sobre el examen preliminar realizado por el Coordinador del Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo de las actividades del sistema de las Naciones Unidas en relación con el Decenio.

⁷⁴ En el mismo texto se mantiene la solicitud de la AGNU al Secretario General para que asista bajo cualquier forma que pudiera necesitar el Decenio para lograr el éxito en la obtención de sus metas.

razones étnicas, religiosas, de género o cualquier otra⁷⁵. Pero hemos de tener en cuenta que para avanzar en este intento hay que dirigirse tanto a los sectores sociales no indígenas como a los indígenas. A los primeros hay que educarles en la tolerancia para que vean al diferente como una fuente de enriquecimiento (y no exclusivamente cultural que también) y no como una amenaza. El conocimiento del *otro*, de su historia, sus valores, cultura y tradiciones es un arma de considerable utilidad para intentar vencer el origen de la discriminación. En este sentido, el Relator Especial "recomienda (...) la ampliación del contenido académico sobre pueblos indígenas (su historia, filosofía, cultura, artes, modos de vida, etc.) en la educación nacional en todos sus niveles, con un enfoque antirracista, multicultural, de respeto a la pluralidad cultural y étnica, en especial a la igualdad de género". Al grupo que es víctima de la discriminación hay que proporcionarle una formación adecuada a su situación, facilitándole no sólo un *currículum* que le sirva para conocer y enorgullecerse de la cultura de la que provienen⁷⁶, sino también que sea un vehículo para permitirles mejorar económicamente. Ambos enfoques han de ir unidos porque de nada nos sirve centrarnos en la formación de los pueblos indígenas si no se incide en cambiar la visión de los sectores no indígenas acerca de aquellos y continúan realizando prácticas discriminatorias⁷⁷.

La relación entre la educación y la pobreza indígena es muy complicada, por cuanto son elementos que conforman un círculo muy difícil de romper. La pobreza impide el acceso a una formación suficiente que permita a quienes la sufren acceder a trabajos cualificados, ya que la situación económica es tal

que la incorporación laboral es muy temprana. Por otra parte, la falta de formación a la que conduce esta situación de pobreza provoca que sólo puedan acceder a trabajos de muy baja o ninguna cualificación y en consecuencia a los que suponen una remuneración inferior. Ahora se trata de utilizar mecanismos que permitan romper estas dinámicas para que, roto el círculo, se pueda progresar.

No es por ello de extrañar que, conocida la importancia del elemento educativo, el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, R. Stavenhagen, recomiende "a los Gobiernos que den alta prioridad a los objetivos y principios de la educación indígena y que doten a las agencias e instituciones públicas y privadas dedicadas a promover la educación indígena de los medios materiales, institucionales e intelectuales suficientes⁷⁸". Sin embargo, estamos en un ámbito muy complejo. En primer lugar, es necesario elaborar programas adecuados para los fines que se pretenden alcanzar, teniendo en cuenta la heterogeneidad indígena⁷⁹, por lo que habrán de elaborarse programas particulares teniendo presente en cada caso las características y particularidades de la comunidad a la que nos dirigimos. Pero además, los planes de estudios deberán realizarse conjuntamente con representantes indígenas, porque sólo contando con su participación se podrán confeccionar currículos que tengan éxito⁸⁰. Por otra parte, no sólo hablamos de educación a niveles básicos o primarios entendidos como alfabetización (en los que se han centrado los esfuerzos estatales en este punto) sino también de niveles superiores. En este sentido el Relator Especial, en el informe antes

⁷⁵ En el Informe del Relator Especial sobre la situación de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales de los Indígenas, Rodolfo Stavenhagen. Las Cuestiones Indígenas. Derechos Humanos y Cuestiones Indígenas. Adición. Conclusiones y Recomendaciones del Seminario de Expertos sobre pueblos indígenas y educación (Documento. E/CN.4/2005/88/Add.4), se establece (parágrafo 9) que "El derecho a la educación es un instrumento clave para el respeto de la diversidad cultural y un elemento crucial para conseguir un desarrollo equitativo. En este contexto, los pueblos indígenas han contribuido a la efectividad del derecho a la educación, incluidos los aspectos de cultura, idioma, curandería y tradición, que constituyen aportes fundamentales y propician la dignidad humana, el enriquecimiento cultural y el diálogo intercultural".

⁷⁶ Téngase en cuenta que en el mismo informe del Relator Especial recién citado, en el parágrafo 10 apartado i) se subraya que en muchas instituciones educativas de Estados que cuentan con población indígena, no sólo se ignoran los valores de estos grupos humanos sino que "se consolidan aún más los estereotipos negativos" creados alrededor de ellos. De ahí la importancia que tiene este aspecto para luchar contra la discriminación.

⁷⁷ Ver: El Informe del Relator Especial (citado en nota anterior) en cuyo parágrafo 7 se indica que "no siempre se respeta la diversidad cultural de los pueblos indígenas y que la discriminación y la xenofobia siguen siendo el principal impedimento para que los pueblos indígenas gocen del derecho a la educación en todas las regiones del mundo".

⁷⁸ Ver: página 2 del Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, centrado en el estudio de los Derechos humanos y las cuestiones indígenas (E/CN.4/2005/88), de 6 de enero de 2005.

⁷⁹ Eso significa, entre otras cosas, erradicar de las prácticas estatales que provocan el rechazo por parte indígena, como la exigencia de que los niños que van a matricularse en centros educativos cuenten con nombres y apellidos permitidos desde la perspectiva no-indígena o "la imposibilidad de utilizar el nombre indígena, llevar el cabello largo y usar el vestido tradicional en la escuela, crean una dificultad todavía mayor para el pleno goce del derecho a la educación". Ver: informe del Relator Especial sobre la situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas (E/CN.4/2005/88/Add.4) parágrafo 10 d).

⁸⁰ Cuando imperaban las tesis asimilacionistas, la actuación en materia educativa consistía en escolarizar a los niños indígenas para que siguieran los que podemos denominar planes de estudios oficiales sin tener en cuenta su origen. Esto provocaba unas elevadas tasas de fracaso escolar de quienes provenían de realidades sociales particulares y contaban con lenguas maternas distintas de aquella en la que se impartían los programas, además de la destrucción de las culturas indígenas en aras de la cultura nacional. Estos planteamientos tuvieron los resultados nefastos que comprobamos hoy en día.

señalado “recomienda que se amplíen y consoliden las universidades indígenas⁸¹”.

En segundo lugar, el camino hacia la normalización de la formación de las personas indígenas no está exento de obstáculos difíciles de franquear. Así, se trata generalmente de los sectores sociales más pobres entre los pobres⁸², lo que nos lleva a imaginar instrumentos que nos permitan atraerlos a las escuelas. Para ello no nos sirven sólo metodologías didácticamente atractivas, a ellas hay que añadir necesariamente mecanismos económicos que posibiliten que los destinatarios de la formación—habitualmente colaboradores de la pervivencia económica doméstica— se centren en los estudios alejándose consecuentemente del mundo laboral⁸³.

Algunos Estados han ensayado algunos de estos instrumentos. Es el caso de Ecuador donde puso en marcha el Programa de Alimentación Escolar para los niños indígenas, que no ha funcionado correctamente, ya que “más de 1.3 millones de alumnos no reciben regularmente el desayuno y el almuerzo previstos en el programa⁸⁴”. Esta afirmación nos lleva a un importante obstáculo a superar para lograr el éxito de estos programas, se trata de contar con la capacidad financiera necesaria para ponerlos en marcha. Si no se cuenta con los fondos necesarios para sufragarlo o con la voluntad política imprescindible para recabarlos, no tiene sentido publicitar algo que por estos motivos no se va a poder aplicar. La desconfianza de la existencia de esa voluntad política condujo a las madres maoríes a movilizarse hasta que consiguieron que se garantizara por ley la financiación de la educación indígena.

En tercer lugar, si las estadísticas no engañan, habría que destinar a la educación indígena una partida presupuestaria proporcionalmente superior por alumno indígena a la destinada a los no indígenas por el desequilibrio existente en uno y otro caso. Sin embargo, el Relator Especial ha constatado la relación contraria, se siguen destinando más medios a la formación no indígena que a la que más la precisa en estos momentos si nos atenemos a la realidad actual⁸⁵.

En todo caso, el elemento fundamental para promover con éxito programas formativos indígenas es la financiación. Pensemos que hay que elaborar estos planes, formar al profesorado, editar materiales de estudio adecuados e implantar mecanismos que sirvan para atraer a los alumnos a las escuelas que cuenten con todo lo anterior. Además, las necesidades formativas no pueden reducirse a la educación básica o primaria, ha de mantenerse en la superior. Sin embargo, con ser muy importante la financiación estatal de estos proyectos, la cooperación en este punto existe, aunque no sea suficiente, y así la UNESCO, el Banco Mundial o (en el ámbito regional) el Banco Interamericano de Desarrollo costean algunos proyectos orientados hacia el logro de estos fines.

En este sentido, la misma Resolución de la AGNU que proclama el Segundo Decenio identifica como otro de sus objetivos el mantenimiento de “la cooperación internacional para la solución de los problemas a que se enfrentan los pueblos indígenas en esferas tales como la cultura, la educación, la

⁸¹ Existen universidades indígenas con programas propios, el Relator Especial en el párrafo 74 de su informe indica su implantación en Nueva Zelanda, Canadá, Estados Unidos, los países nórdicos, Ecuador, Nicaragua y México entre otros. También contamos con universidades que cuentan con programas dirigidos a indígenas o que tratan sobre una temática indígena, es el caso de la Universidad canadiense de Saskatchewan, donde desde 1973 se imparte un Programa de estudios jurídicos para indígenas abierto a todos los estudiantes aborígenes del país que tiene como propósito preparar a los estudiantes indígenas para acceder a las Facultades de Derecho, proyecto basado en alguna medida en el existente en la Universidad de Albuquerque, Nuevo México. En Estados Unidos diferentes instituciones imparten estudios tribales—normalmente de grado secundario o post-secundario—, cuyos planes de estudio están más o menos controlados por las tribus indígenas. Señalemos entre otras Bay Mills Community College; College of the Menominee Nation; D-Q University; Dull Knife Memorial College; Fond du Lac Tribal & Community College; Fort Belknap College; Haskell Indian Nations University; Institute for American Indian Arts; Leech Lake Tribal College; Little Big Horn College; Navajo Community College; Oglala Lakota College; Salish Kootenai College; Sisseton Wahpeton Community College; Southwestern Indian Polytechnic Institute; Stone Child College; Turtle Mountain Community College, United Tribes Technical College.

⁸² Además, la lejanía de las escuelas de los poblados indígenas y la ausencia de facilidades para su desplazamiento colaboran al absentismo en mucha mayor medida en los niños indígenas que en los que habitan en zonas urbanas o rurales.

⁸³ Si la situación de las personas indígenas en materia de educación es una cuestión sensible, debido a múltiples factores, especialmente complicada resulta además si nos referimos a la educación de las niñas, ya que las cuestiones de género también inciden aquí. Hemos de tener en cuenta que en el mandato del Relator se le pedía una atención especial a las mujeres indígenas (Ver: La resolución 2001/57 de la Comisión de Derechos Humanos, de 24 de abril de 2001, en la que “2. Invita al Relator Especial a que, en el desempeño de su mandato, tenga en cuenta una perspectiva de género, y preste especial atención a la discriminación en contra de las mujeres indígenas”. Las niñas indígenas son víctimas de una discriminación añadida (ya sea por razón de género, fruto de sus propias tradiciones culturales y la del entorno no indígena en el que es innegable este tipo de discriminación). Por tanto, en materia educativa hay que adoptar planes muy ambiciosos y hay que ser especialmente imaginativo para avanzar en la concienciación social de la importancia de la formación de las niñas cuyas tasas de escolarización son inferiores a la de sus compañeros varones. Según el párrafo 36 del estudio del Relator Especial, la mayor parte de las niñas indígenas latinoamericanas acuden por primera vez a la escuela a los diez años. También en la resolución 2004/62, de 21 de abril de 2004, de la Comisión de Derechos Humanos, en la que se decide prorrogar el mandato del Relator Especial, se reitera el encargo recién referido. No sólo en esta resolución se recuerda esta invitación, lo mismo ocurre, por ejemplo, en las resoluciones 2002/65, de 25 de abril de 2002 o en la resolución 2003/56, de 24 de abril de 2003), debido precisamente a la situación de subrayada precariedad, desde todas las perspectivas que barajemos, de la que son víctimas.

⁸⁴ Ver: El párrafo 30 del Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas de 6 de enero de 2005.

⁸⁵ En el párrafo 32 del Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas de 6 de enero de 2005 se afirma que “los presupuestos públicos destinados a la educación de la niñez indígena son generalmente inferiores a los de otros sectores de la población, que los maestros de educación indígena tienden a recibir menor remuneración y estímulos que otros maestros, y que su nivel de preparación también se encuentra por debajo de la media”.

salud, los derechos humanos, el medio ambiente y el desarrollo social y económico, por medio de programas orientados a la acción y proyectos específicos, una mayor asistencia técnica y las actividades normativas pertinentes⁸⁶. Por tanto, ha de mantenerse la cooperación económica, imprescindible para avanzar en el camino iniciado, y también la de carácter técnico y de apoyo para que emprendan las modificaciones normativas necesarias para lograr los objetivos marcados para el Decenio. Cooperación coordinada a la que están llamados a participar no sólo los gobiernos (a los que se reserva un papel de subrayada importancia⁸⁷) sino también todos los foros que se han creado en el seno de las NN.UU para el tratamiento de las cuestiones indígenas⁸⁸.

Por último, un tema especialmente sensible para los pueblos indígenas y que debería afrontarse durante este Decenio recién estrenado es el relativo a los derechos indígenas sobre sus tierras ancestrales de las que se han visto, total o parcialmente, privados⁸⁹. El origen de este problema es su incapacidad para registrarlas debido a que persiguen el reconocimiento de la propiedad colectiva de toda la comunidad sobre este elemento y a que carecen de títulos de propiedad registrables. Por estos motivos (cuando no por la celebración de tratados fraudulentamente consentidos), se han visto en muchas ocasiones desposeídos de su elemento territorial. En fechas recientes las poblaciones indígenas han tratado de negociar con las autoridades nacionales su recuperación y en algunos

casos, como en el de los *inuit* canadienses o el de los *enxet-lamenxay* y *kayley-phapopyet* en Paraguay⁹⁰, han logrado el éxito.

Sin embargo, convengamos que no siempre es viable esta recuperación ya que cuanto más lejana en el tiempo sea la privación más difícil será establecer los cauces necesarios para lograr un acuerdo al respecto. Pensemos en un caso muy reciente, el de la Nación Indígena *Shinnecock* que reclama 1.500 hectáreas en The Hamptons, una de las zonas más costosas del mundo, en Long Island, cerca de Nueva York⁹¹. En este supuesto concreto, el grupo reivindicante ha anunciado conformarse con percibir una compensación económica al precio actual de los terrenos usurpados por el Estado en 1859. Esta solución parece la más fácil de obtener (sobre todo si tenemos en cuenta las residencias exclusivas que se han edificado en ellos), aunque haya que negociar la cantidad a percibir por este concepto. Sin embargo, en el mismo territorio estadounidense encontramos casos en los que el pueblo indígena privado de sus tierras no está dispuesto a aceptar esa compensación económica porque supondría la extinción de sus derechos sobre ellas. Es el caso de los *Shoshone* orientales⁹² o de los *sioux*⁹³.

A pesar de todos los conflictos y reclamaciones actuales, lo cierto es que no existe una norma internacional que confiera a los pueblos indígenas la titularidad del derecho a la recuperación de sus tierras ancestrales. La devolución de las tierras indígenas no existe como derecho, aunque tanto en

⁸⁶ Ello en la medida en que tal y como proclama la misma Resolución 59/174, de 24 de febrero de 2005, la meta de este Segundo Decenio será incidir en los ámbitos materiales en los que la actuación desarrollada a lo largo de su predecesor puede calificarse de exitosa.

⁸⁷ Ya que durante el Segundo Decenio se les mantiene como destinatarios de la invitación para que actúen como supervisores de que las metas y actividades que se planifiquen sigan respondiendo a los intereses de los pueblos indígenas, lo que sólo se consigue si se permite la participación activa de los afectados en el diseño de esas actividades y objetivos. En la resolución de 1994 era el apartado 8, diez años más tarde pasa a ocupar el quinto lugar, concretamente se "Invita a los gobiernos a que velen por que las actividades y los objetivos del Segundo Decenio se planifiquen y ejecuten en plena consulta y colaboración con los pueblos indígenas". Sustancialmente, el contenido de ambas resoluciones en lo que se refiere a este ámbito material es idéntico, aunque se hayan producido algunas alteraciones de carácter estrictamente gramatical.

⁸⁸ La resolución 59/174 de la AGNU solicita al Coordinador del segundo Decenio que desempeñe su mandato en estrecha cooperación y consulta con ellos. Así, en su apartado 4 se mencionan expresamente a "los gobiernos, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas y otros órganos y mecanismos pertinentes del sistema de las UN, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, otros miembros del Grupo de Apoyo interinstitucional sobre Cuestiones Indígenas y Organizaciones indígenas y no gubernamentales". En la resolución de 1994 (apartado 6) se pedía esa coordinación "con los gobiernos, los órganos competentes, la Organización Internacional del Trabajo y otros organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas, las organizaciones de las poblaciones indígenas y las organizaciones no gubernamentales".

⁸⁹ Para las poblaciones indígenas en general, la propiedad colectiva de sus tierras es un derecho fundamental, aunque desde una perspectiva no-indígena pueda parecerlos un reconocimiento no merecedor de entrar en esta categoría. Sin embargo, la particular filosofía indígena de su relación con la tierra hace necesaria su consideración como un derecho cultural y no sólo económico. No olvidemos que estos grupos humanos establecen un vínculo espiritual con las tierras que han recibido de sus antepasados y han de transmitir a sus descendientes. En este sentido, puede afirmarse que la tierra es la cultura de los pueblos indígenas debido a la importancia que se le reconoce en sus costumbres y tradiciones.

⁹⁰ A partir de 1885 el Gobierno paraguayo comenzó a vender todas las tierras del Chaco a extranjeros y en 1950 todo el territorio *enxet* había sido ocupado por los nuevos propietarios. Estas comunidades indígenas han logrado una solución amistosa consistente en que el Estado paraguayo se comprometió (mediante un acuerdo promovido, por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, celebrado con las Comunidades interesadas) a adquirir de nuevo las tierras en cuestión (21.884'44 Has. En el Chaco Paraguayo), con el objeto de transferírselas a las comunidades indígenas interesadas y registrarlas de esta manera. Ver: Comunidades Indígenas *Enxet Lamexay* y *Kaleyphapopyet-Riachito* contra Paraguay, Caso 11.713, Informe 90/99, OEA/Ser.L/V/II.106 Documento 3 rev. at 350 (1999).

⁹¹ Esta tribu presentó el mes de junio de 2005 una demanda en la que solicita la devolución de esas tierras y 1.000 millones de dólares en concepto de renta e intereses. Ver información al respecto, en: <http://www.shinnecocknation.com>.

⁹² En agosto de 2005 la Nación de los *Shoshone* Orientales pidieron urgentemente la acción del Comité de Naciones Unidas para la eliminación de la discriminación racial para que intentara remediar la discriminación de la que este pueblo ha sido y continúa siendo objeto. Ver: Información acerca de esta tribu en: <http://www.wsdp.org/>

⁹³ En: <http://www.sioux.org>

el Proyecto de Declaración de NN.UU. (artículo 27), como en el de Declaración Americana (artículo 18 inciso 3) se establecía inicialmente en cuanto tal⁹⁴, pero no debemos ser excesivamente optimistas en este punto, pues la búsqueda de consensos (en el caso de la OEA) no ha llegado a este precepto y, con carácter general, nada hace indicar que la versión definitiva de las declaraciones pueda incorporar un reconocimiento del derecho considerado.

V. CONCLUSIONES

Un balance sobre el Primer Decenio Internacional sobre las Poblaciones Indígenas ha de ser moderadamente positivo, sobre todo si tenemos en cuenta el punto del que partíamos: la invisibilidad que sufrían con anterioridad. Desde un punto de vista económico la situación en la que viven los pueblos indígenas no ha variado de forma significativa. Quizá siendo optimistas podamos llegar a pensar que estos diez años igual han servido para poner las bases para el progreso en este ámbito. Sin embargo sólo podremos comprobar la veracidad de esta afirmación cuando encontremos resultados positivos sostenidos. Sí es cierto que algo se ha hecho a lo largo de estos años, no podemos negar que se han financiado proyectos concebidos por personas indígenas o que se han de desarrollar en sus comunidades.

Desde una perspectiva económica, la situación de los pueblos indígenas no se ha visto alterada. Es cierto que en el Informe del Banco Mundial indicado en las páginas anteriores se aportan algunos elementos favorables pero que en realidad no lo son tanto, es el caso de la afirmación según la cual los pueblos indígenas se ven afectados en menor medida por las crisis económicas que el resto de la población estatal. En este punto hemos de tener en cuenta dos datos que probablemente nos hagan perder nuestro moderado optimismo: en primer lugar, muchas de estas comunidades se autoabastecen, no participando en la economía de mercado, de modo que es lógico que no se vean afectadas por los ciclos económicos, sean de crecimiento o de crisis; en segundo lugar, nada puede perder el que nada tiene, por tanto es absolutamente lógico que las crisis les afecten en menor medida que a los que sí tienen algo que perder.

Jurídicamente, es cierto que el derecho comparado nos ofrece muestras de reconocimientos constitucionales de la titularidad de múltiples derechos por parte de los pueblos indígenas. Sin embargo, estas normas muestran escasa eficacia, normalmente debido a dos motivos: 1) ausencia de desarrollo reglamentario de las normas legales nacionales existentes en la materia, lo que imposibilita la aplicación de éstas; 2) falta de medios económicos para su aplicación.

Es cierto comparando las resoluciones en las que se indican de manera general las metas marcadas para uno y otro Decenio que parecen haberse logrado muy pocos objetivos marcados para el primero de ellos. Es cierto que salvo excepciones, los fines marcados para el Primer Decenio se mantienen para el Segundo, lo que puede considerarse desde una doble perspectiva, pesimista o esperanzadora. Pesimista por cuanto sólo se han logrado los fines del Primer Decenio que han desaparecido como tales para el Segundo. Esperanzadora, porque se plantearon objetivos ambiciosos y vamos por el buen camino para lograrlos de forma eficaz y definitiva. El horizonte óptimo sería que no hubiera necesidad de un Tercer Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo, porque ello será muestra de que se han logrado esos fines.

A lo largo del Primer Decenio nos hemos enterado también de la desaparición de lenguas indígenas e incluso de pueblos indígenas, además de encontrarse otras y otros en procesos galopantes hacia su extinción. Si queremos tener sociedades multiculturales basadas en el respeto a los derechos humanos de todos, hemos de tener muy claro que estas situaciones no pueden repetirse, deben ser las últimas. Se ha de procurar no volver a cometer los errores que nos han conducido hacia este punto, recordemos especialmente aquí el caso de los *yanomamis* producido como consecuencia de las invasiones de mineros de sus territorios que les transmitieron enfermedades para ellos desconocidas y contra las que carecían de defensas. Además, las masacres de las que han sido víctimas los *yanomamis* no son tan lejanas en el tiempo, ya que se produjeron entre los años setenta y bien entrada la década de los noventa. Por tanto, aprendamos de los errores y evitémoslos.

⁹⁴ El texto consolidado del proyecto preparado en 2003 por la Presidencia del Grupo de Trabajo en el seno de la OEA incorpora en el artículo 24.1 el "derecho al reconocimiento de su propiedad y de los derechos de dominio con respecto a las tierras y territorios que ocupan históricamente, así como al uso de las tierras a las que tradicionalmente han tenido acceso para la realización de sus actividades tradicionales y de sustento, respetando los principios del sistema legal de cada Estado. Estos derechos también comprenden las aguas, mares costeros, la flora, la fauna, y los demás recursos de ese hábitat, así como de su medio ambiente, preservando los mismos para sí y futuras generaciones". Por tanto de la redacción del precepto transcrito se deriva la limitación del derecho a los territorios históricos ocupados actualmente.

Con todo lo anterior, quizá el mayor fracaso del Decenio Internacional haya sido no haber podido adoptar la Declaración de Derechos de las Poblaciones Indígenas, que sigue avanzando lentamente pero sin conseguir ver la luz. Pero si veinte años no es nada, diez años son la mitad, por tanto, tiempo insuficiente para resolver la pobreza y discriminación de la que son víctimas los pueblos indígenas. Su situación actual

es fruto de dinámicas mantenidas a lo largo de quinientos años. Quizá veinte años resulten también insuficientes para romper esas dinámicas, pero seamos optimistas y pensemos que probablemente basten para poner en marcha movimientos tendentes a iniciar un largo pero provechoso camino hacia la erradicación de toda la pobreza y la discriminación, incluida la indígena.