



**Derechos y Democracia**

Centro Internacional de Derechos Humanos  
y Desarrollo Democrático

# **Seminario**

# **Derecho a la Libre Determinación**

# **de los Pueblos Indígenas**

Ponencias de los participantes y síntesis de las discusiones

Nueva York, 18 de mayo 2002



## Derechos y Democracia

Centro Internacional de Derechos Humanos  
y Desarrollo Democrático

1001, de Maisonneuve Blvd. East, Suite 1100  
Montréal (Québec) H2L 4P9, Canada  
Tel. (514) 283-6073/ Fax. (514) 283-3792  
ichrdd@ichrdd.ca; www.ichrdd.ca

*Derechos y Democracia (Centro Internacional de Derechos Humanos y Desarrollo Democrático) es una organización canadiense independiente con mandato internacional, destinada a promover y defender los derechos humanos, tal como se definen en la Carta Internacional de Derechos Humanos. En cooperación con la sociedad civil y los gobiernos de Canadá y extranjeros, Derechos y Democracia pone en marcha y apoya programas que tienden a consolidar las leyes y las instituciones democráticas, principalmente en los países en desarrollo.*

© Centro Internacional de Derechos Humanos y Desarrollo Democrático, 2002.

Esta publicación es gratuita. Se permite citar el presente texto con la única condición de que se mencione su origen y se envíe un ejemplar de la publicación en la cual aparezca la cita a Derechos y Democracia.

Deposito legal : Biblioteca nacional de Québec, cuarto trimestre 2002.  
Biblioteca Nacional de Canada, cuarto trimestre, 2002. ISBN: 2-922084-68-x.

# Índice

<b>Prólogo</b>	
<i>Jean-Louis Roy</i> .....	1
El reconocimiento del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas: ¿Amenaza o ventaja?	
<i>Marie Léger</i> .....	3
Introducción	
Artículo 3 del Proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas: Obstáculos y consensos	
<i>Erica-Irene Daes</i> .....	9
<b>El derecho a la libre determinación: Las obligaciones de los Estados y de los pueblos indígenas</b>	
Discurso de apertura de la sesión plenaria	
<i>Warren Allmand</i> .....	17
El derecho a la libre determinación: Deudas con el pasado y promesas del porvenir	
<i>Maivân Clech Lâm</i> .....	19
La libre determinación en el contexto de un Estado plurinacional: La experiencia de Ecuador	
<i>Nina Pacari</i> .....	27
Libre determinación: La perspectiva australiana	
<i>William Jonas</i> .....	32
Una perspectiva asiática	
<i>Victoria Tauli Corpuz</i> .....	39
<b>El reconocimiento del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas: El futuro</b>	
Discurso de apertura de la sesión plenaria	
<i>Rodolfo Stavenhagen</i> .....	43
El derecho a la libre determinación y los pueblos indígenas: Una perspectiva gubernamental	
<i>Antonio Arenales Forno</i> .....	45
Los pueblos indígenas y el derecho a la libre determinación: Una igualdad necesaria. Una perspectiva indígena	
<i>Dalee Sambo Dorough</i> .....	51
<b>Síntesis de las discusiones</b>	
<i>Marie Léger</i> .....	59
Anexo	
Proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.....	66

## Prólogo

*Jean-Louis Roy, Presidente, Derechos y Democracia*

Desde hace cinco años, Derechos y Democracia, a través de su Programa sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, ha seguido de cerca la labor del Grupo de Trabajo de composición no limitada de la Comisión de Derechos Humanos. Este grupo ha sido encargado de elaborar el Proyecto de Declaración *sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*<sup>1</sup> antes de finalizar el *Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas*<sup>2</sup> que finalizará en 2004<sup>3</sup>.

A pesar de que las discusiones comenzaron en 1995, sólo dos de los 45 artículos del Proyecto de Declaración han sido avalados por los estados miembros del Grupo de Trabajo<sup>4</sup>. El artículo 3 del proyecto de declaración, que reconoce explícitamente el derecho a la libre determinación, no ha conseguido aún el consenso entre los Estados miembro del Grupo de Trabajo. Se trata de un artículo clave debido a que apunta a confirmar el reconocimiento, por parte de la comunidad internacional, de que los indígenas constituyen “pueblos”, una evidencia que ha sido negada por numerosos estados a lo largo de los últimos siglos. De dicha condición se desprende su derecho a la libre determinación.

El presidente del Grupo de Trabajo encargado de elaborar el Proyecto de Declaración, Sr. Luis Enrique Chávez, había concluido en 1999 que los gobiernos y los pueblos indígenas estaban de acuerdo en que el derecho a la libre determinación constituye la piedra angular de la declaración. Y, aunque los pueblos indígenas del mundo viven situaciones diferentes, todos están de acuerdo en que el futuro de todos pasa por el reconocimiento de su derecho a la libre determinación. Es su principal aspiración, la herramienta que consideran indispensable para su supervivencia colectiva.

Por lo tanto, el artículo 3 se ha convertido en la piedra que obstaculiza el Proyecto de Declaración. Por ello buscamos los medios de contribuir a despolarizar el debate y a identificar los principios de solución. Debido a esto, el 18 de mayo de 2002, en el marco de la primera sesión de la instancia permanente sobre las cuestiones indígenas, Derechos y Democracia organizó un seminario de expertos sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas.

Alrededor de cuarenta personas (expertos, representantes gubernamentales, indígenas y representantes de organizaciones no gubernamentales) respondieron a nuestra invitación y aceptaron venir a debatir sus interpretaciones de ese artículo y los planteamientos que

---

<sup>1</sup> Resolución de la Subcomisión de Lucha contra las Medidas Discriminatorias y Protección de las Minorías E/CN.4/SUB.2/RES/1994/45, agosto de 1994

<sup>2</sup> Resolución de la A. G 48/163, diciembre de 1993.

<sup>3</sup> Resolución de la A. G. 49/214, diciembre de 1994.

<sup>4</sup> Se trata de los artículos 5 y 43. Véase E/CN.4/1998/106.

están sobre la mesa para el reconocimiento del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas.

Esperamos que el hecho de haber celebrado el seminario fuera del marco formal de deliberaciones del Grupo de Trabajo de la Comisión de Derechos Humanos, haya facilitado por lo menos un diálogo constructivo sobre la cuestión de la libre determinación entre los representantes de los estados y de los pueblos indígenas.

Si hemos decidido recopilar las presentaciones de los expertos que participaron en el seminario es porque estamos convencidos de que pueden favorecer el diálogo entre los participantes en las deliberaciones, en las decisiones y en las actividades asociadas a la adopción del Proyecto de Declaración.

Este diálogo es esencial y debe realizarse dentro de una lógica de respeto mutuo y con el objetivo de resolver los problemas que se plantean a los pueblos indígenas en el campo de los derechos humanos, el desarrollo, el medio ambiente, la educación, la salud, etc.

Sería trágico, con respecto a la historia y al futuro, cerrar el Decenio Internacional consagrado a los pueblos indígenas sin haber respondido favorablemente a su principal aspiración. La adopción del artículo 3 en su forma actual por el Grupo de Trabajo reviste un carácter prioritario, ya que contribuiría a desbloquear el proceso y permitiría la adopción de la Declaración antes de 2004.

Derechos y Democracia une su voz a las organizaciones indígenas para invitar a los gobiernos a reconocer el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación. Este derecho no representa una amenaza para la paz. Es una condición para la paz y constituye un fundamento indispensable de la justicia para los pueblos indígenas, y del reconocimiento de sus derechos.

## **El reconocimiento del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas: ¿Amenaza o ventaja?**

*Marie Léger, coordinadora del programa Derechos de los Pueblos Indígenas de Derechos y Democracia*

Desde la creación de la Sociedad de Naciones, los pueblos indígenas luchan para que se reconozca su régimen jurídico de pueblo<sup>(1)</sup>. La Sociedad de Naciones fue reemplazada por la Organización de las Naciones Unidas, pero las aspiraciones de los pueblos indígenas no cambiaron y siguen expresándose con constancia desde entonces.

Una de las principales manifestaciones del reconocimiento del pleno régimen de pueblo es el derecho a la libre determinación que queda claramente expuesto en el artículo 1 común al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>(2)</sup> y al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>(3)</sup>: *“Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural”*.

Este artículo sirvió de modelo para la redacción del artículo 3 del Proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas adoptado por la Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos: *“Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural”*.

### **Contexto de la Declaración: La libre determinación, piedra angular de la Declaración**

En 1999, Luis Enrique Chávez, presidente del Grupo de Trabajo encargado por la Comisión de Derechos Humanos de la ONU de elaborar una declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas, concluyó que los participantes estaban de acuerdo en general en que la libre determinación era la piedra angular de la Declaración. El reconocimiento de este derecho es una condición esencial para los representantes indígenas y el mayor escollo para un buen número de representantes gubernamentales.

---

<sup>(1)</sup> Véanse las distintas obras sobre Deskaheh, líder iroqués que, en los años 20, trabajó para que la SDN reconociera la Confederación Iroquesa.

<sup>(2)</sup> A.G. res. 2200 A (XXI), 21 U.N. GAOR Supp. (No. 16) a 52, U.N. Doc.A/6316 (1966).

<sup>(3)</sup> A.G. res. 2200A (XXI), 21 U.N. GAOR Supp. (No. 16) a 49, U.N. Doc A/6316 (1966).

## ¿Por qué es esencial la libre determinación para los pueblos indígenas?<sup>(4)</sup>

El derecho a la libre determinación es el primer derecho colectivo que permite ejercer todos los demás. Queda reconocido en los instrumentos internacionales como atributo de todos los pueblos y es considerado como una herramienta esencial para la supervivencia y la integridad de sus sociedades y culturas.

El reconocimiento de que los pueblos indígenas tienen este derecho “en su calidad de pueblo” es importante, porque ratifica el hecho de que, en virtud de su régimen jurídico de pueblo y no en virtud de una delegación de poder de los Estados dentro de los cuales viven, pueden decidir libremente su régimen político y buscar su desarrollo económico, social y cultural. Este matiz es importante, ya que implica la obligación por parte de los Estados de negociar con una entidad colectiva poseedora de derechos preexistentes a su creación e independientes de su buena voluntad. También puede incluir la posibilidad de un recurso exterior en caso de que no se pueda llegar a un acuerdo.

Para los pueblos indígenas, el reconocimiento del derecho a la libre determinación es una manera de que se reconozca su condición de pueblo con los mismos derechos que los demás pueblos de la Tierra, ni más ni menos. Es el reconocimiento de su dignidad de pueblo (v. g. Artículo 1.2 de la Carta de las Naciones Unidas: “*Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal*”).

Para los pueblos indígenas, el ejercicio del derecho a la libre determinación supone un amplio abanico de posibilidades y arreglos, según las condiciones y situaciones en que se halla la inmensa diversidad de los pueblos indígenas.

La libre determinación es, ante todo, la posibilidad para un pueblo de elegir el marco político más favorable a su desarrollo económico, social y cultural. Esta visión de la libre determinación se acerca mucho a la letra misma del artículo 1 de ambos pactos. También está íntimamente ligada al derecho de un pueblo a sus recursos naturales y, por lo tanto, a su relación con el territorio.

---

<sup>(4)</sup> Véase el texto de Sarah Pritchard, *Setting International Standards: An Analysis of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples and the first six sessions of the Commission on Human Rights Working Group*, junio de 2001, [www.arena.org.nz/unindigp.htm](http://www.arena.org.nz/unindigp.htm). La autora presenta una recopilación y un análisis de los argumentos de los representantes indígenas y gubernamentales de estos últimos seis años.

### **Reacciones de los Estados, sus principales preguntas:**

Más allá del consenso sobre la importancia de las preguntas vinculadas con el régimen jurídico de pueblo y el derecho a la libre determinación, es preciso subrayar la variedad de posiciones de los representantes gubernamentales. Algunos Estados —pocos— asumen las posiciones indígenas. Los demás plantean, en general, una o varias de las preguntas u objeciones siguientes<sup>(5)</sup>:

- 1- ¿Cómo afecta el ejercicio del derecho a la libre determinación la integridad territorial de los Estados?
- 2- ¿Cómo puede ejercerse la libre determinación en los Estados existentes?
- 3- ¿Cómo pueden los Estados respetar el derecho a la libre determinación cuando su territorio está ocupado por numerosos pueblos indígenas que podrían querer ejercer su derecho a la libre determinación de distintas maneras?
- 4- ¿Está sujeto el derecho a la libre determinación a ciertas normas internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos?

A menudo, el derecho a la libre determinación conlleva preocupaciones en cuanto a posibles atropellos a la integridad territorial de los Estados. La historia reciente de la descolonización y la creación posterior de numerosos Estados, acarrea este tipo de asociación. Sin embargo, hay quienes la ponen en tela de juicio. En efecto, algunos juristas consideran que el derecho a la libre determinación no se puede reducir a la simple secesión. La formación de un nuevo Estado no es más que una de las posibilidades de un régimen político. (Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional referentes a las Relaciones de Amistad y a la Cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas<sup>(6)</sup>: “*El establecimiento de un Estado soberano e independiente, la libre asociación o integración con un Estado independiente o la adquisición de cualquier otra condición política libremente decidida por un pueblo constituyen formas del ejercicio del derecho a la libre determinación de ese pueblo*”). Por lo demás, hay quienes afirman que no hay derecho de secesión ni prohibición de secesión en el marco del derecho internacional.

En cambio, hay quien piensa que el derecho a la libre determinación es uno de los fundamentos del derecho internacional. No lo puede definir una de las posibles formas de ejercerlo, sino, en primer lugar, su esencia: el derecho a elegir. Las formas que rigen la secesión o las amenazas a la integridad territorial no se pueden confundir con las que rigen el derecho a la libre determinación.

El respeto de los actuales marcos constitucionales estatales también preocupa. Algunos Estados quisieran que se reconocieran los derechos de los indígenas, incluyendo el de la libre determinación, subordinados al marco constitucional vigente en cada uno de los

---

<sup>(5)</sup> Véanse al respecto los artículos de John Henriksen y Patrick Thornberry (in *operationalizing the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination*, dirigido por Pekka Aikio y Martin Scheinin, Turku/Åbo 2000), así como el texto de Sarah Pritchard, op.cit.

<sup>(6)</sup> Res. de la Asamblea General 2625 (XXV).

Estados. Este postulado está en contradicción con las aspiraciones de los pueblos indígenas que quieren precisamente que se reconozca que tienen derechos que no están definidos y limitados por los Estados donde viven. La diferencia entre estas dos posiciones radica principalmente en el régimen de las partes (Estado y pueblos indígenas) y no en el hecho de plasmar en las leyes o constituciones los resultados de los posibles acuerdos entre dichas partes.

La cuestión de los titulares del derecho a la libre determinación es un problema para algunos Estados que creen que no todos los pueblos indígenas son pueblos según los términos del derecho internacional. Otros creen que los pueblos y los Estados son una misma entidad respecto al derecho internacional, lo cual excluye a los pueblos que viven dentro de los Estados soberanos. Para estas personas, una manera de solucionar esto sería incluir en la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas la medida de protección que aparece en el artículo 1, párrafo 3, del Convenio 169 de la OIT y cuyo sentido fue retomado en la Declaración de Durban (Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia). *“La utilización del término ‘pueblos’ en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga consecuencia alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional<sup>(7)</sup>”*. Esta frase es inaceptable para los pueblos indígenas ya que contradice su objetivo que es precisamente que se reconozca su calidad de pueblos con arreglo al derecho internacional.

Más allá del aspecto jurídico, algunos Estados temen el fraccionamiento que podría acarrear el reconocimiento del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y el peligro que podría plantearse consecuentemente para la unidad nacional. Algunos de estos Estados cuentan con un gran número de pueblos diferentes en sus territorios (más de 200 en Brasil, por ejemplo) y varios pueblos indígenas viven en territorios situados a ambos lados de las actuales fronteras estatales. La manera en que se asegurará de manera concreta la coexistencia de varios sistemas jurídicos e instituciones políticas, dentro de un mismo Estado sigue siendo un desafío en cuanto a creatividad política. Al respecto, hay varios ejemplos a disposición de quienes quieran reflexionar sobre posibles soluciones: la creación de Nunavut o el acuerdo de Dinamarca con Groenlandia, las Comarcas de Panamá, el reconocimiento del territorio navajo que traslapa 3 estados de Estados Unidos. Otros acuerdos con entidades no indígenas, como los relativos a las islas del Canal de la Mancha o la isla de Man, ciertas formas de federalismo, también pueden ser de cierta utilidad.

### **Debate en torno a la calificación del derecho a la libre determinación para los pueblos indígenas**

Las aspiraciones de unos y los temores de otros se expresan claramente en el debate sobre la pertinencia de calificar o definir el derecho a la libre determinación en el texto de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y, en particular, en su artículo 3. Por las razones enunciadas anteriormente, diversos Estados quisieran ver acotaciones

---

<sup>(7)</sup> Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, artículo 1, párrafo 3.

en el texto: libre determinación interna, autonomía gubernamental, respeto a la integridad territorial o soberanía de los Estados democráticos.

Por razones también expresadas anteriormente, los representantes de los pueblos indígenas rechazan todo intento para calificar o limitar o incluso definir el derecho a la libre determinación. ¿Por qué este rechazo cuando la mayoría de las reivindicaciones — por no decir todas— de los pueblos indígenas pueden realizarse sin la creación de nuevos Estados soberanos? Una de las razones es el rechazo a que se les impongan condiciones diferentes a las que están sujetos los demás pueblos, ya que el objetivo del reconocimiento del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas es el de su igualdad con los demás pueblos.

Las preguntas que se plantean son las siguientes: a) ¿Son realmente necesarias las calificaciones en la medida en que el artículo 3 se inscribe en un conjunto más amplio y debe leerse junto con los otros artículos de la Declaración (en concreto, los artículos 31, 32, 35, 45)? b) ¿Son suficientes las prescripciones del derecho internacional actual para apaciguar los temores de los Estados respecto a su integridad territorial y a posibles proyectos de secesión (en concreto, la Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional referentes a las Relaciones de Amistad y Cooperación entre los Estados conforme a la Carta de las Naciones Unidas)? Si no, ¿qué justifica que se pongan acotaciones en una declaración específica para los pueblos indígenas, en lugar de añadir precisiones al conjunto de los instrumentos que forman el derecho internacional? De hecho, las posibilidades reales de secesión no vienen principalmente de las reivindicaciones de los pueblos indígenas.

### **¿Qué obligaciones se derivan del reconocimiento del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas?**

Una respuesta a esta pregunta podría centrar el debate sobre los pasos necesarios para llegar a un posible acuerdo entre los pueblos indígenas y los Estados. Es preciso saber si el artículo 3, tal como está redactado, añade obligaciones a los Estados que han ratificado ambos pactos, teniendo en cuenta que los comités<sup>(8)</sup> encargados de su aplicación consideran que el artículo 1 sobre la libre determinación se aplica a los pueblos indígenas<sup>(9)</sup>. ¿Podría la implementación de estas obligaciones tomar diferentes formas?

### **Una nueva relación, posibles soluciones**

El reconocimiento explícito del derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación es, ante todo, el reconocimiento de que los pueblos indígenas tienen derecho a tomar parte en las decisiones que les conciernen y que, como entidad colectiva, tienen derecho a escoger (y a negociar) los acuerdos que garantizarán su continuidad como pueblo. Se

---

<sup>(8)</sup> El Comité de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

<sup>(9)</sup> Recordemos que más de 144 países han ratificado ambos instrumentos.

trata de un compromiso político para respetar este hecho y para implementarlo progresivamente. Los resultados de estas decisiones y negociaciones serán seguramente tan variados como los son las situaciones y las necesidades de los pueblos indígenas del mundo.

En cierta medida, el Proyecto de Declaración, en sus 45 artículos, enumera los elementos que integran la libre determinación. Describe las normas mínimas que permiten la supervivencia de las sociedades indígenas y los campos de acción necesarios para su desarrollo económico, social y cultural .

Todo acuerdo sobre los términos del reconocimiento del derecho a la libre determinación en la Declaración deberá garantizar que los pueblos indígenas no sean víctimas de discriminación en comparación con los demás pueblos. También deberá garantizarse que los Estados no pongan en peligro su estabilidad y los intereses de los demás pueblos que viven en su territorio.

Una vez cumplidos estos dos requisitos, podrá establecerse una nueva relación entre los Estados y los pueblos indígenas en función del respeto mutuo y de la negociación. *“La seguridad internacional sólo puede asegurarse en un mundo que respete la libertad y la dignidad de todos los pueblos...”* (Erica Daes en la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia).

### **El artículo 3 del proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas: Obstáculos y consensos**

*Erica-Irene A. Daes, Presidenta-Relatora del Grupo de trabajo sobre las poblaciones indígenas de las Naciones Unidas*

La *Carta de las Naciones Unidas* en su origen no enunciaba en general algún “derecho” a la libre determinación. Esta sólo menciona en dos ocasiones el principio de la igualdad de derechos de los pueblos y su derecho a disponer de sí mismos, y lo hace con toda ambigüedad. Dicha carta convierte el desarrollo de las relaciones amistosas entre las naciones, basado en el respeto del principio de la igualdad de los pueblos y de su derecho a disponer de sí mismos, en uno de los objetivos de Naciones Unidas. El principio de la libre determinación, contrariamente al de la soberanía y de todo lo que de él se desprende, no fue percibido en el origen como un principio operante de la *Carta*. El principio del derecho a la libre determinación aparece a título de *desiderata* o aspiraciones expresadas en la *Carta*, en lugar de como un derecho legal que uno podrá invocar como tal. Está claro que la proclamación histórica, por la Asamblea General de Naciones Unidas, de la *Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales* [resolución 1514(XV) del 14 de diciembre de 1960], dio inicio a un proceso revolucionario en el seno de Naciones Unidas y a que esta organización respondiera al deseo de completar las disposiciones pertinentes de la *Carta*. Esta *Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales* enuncia expresamente que «todos los pueblos tienen derecho a la libre determinación; en virtud de ese derecho, determinan libremente su estatuto político y buscan libremente su desarrollo económico, social y cultural». Esta declaración es esencialmente un documento de naturaleza política con una discutible autoridad a nivel legal, pero la misma ha constituido la piedra angular de eso que podríamos llamar la nueva ley de Naciones Unidas en materia de libre determinación.

Hoy en día es prácticamente imposible negar que el derecho a la libre determinación ha adquirido un auténtico estatuto jurídico, si interpretamos de manera realista la práctica de los órganos políticos de la ONU.

Además, incluso cuando la *Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos colonizados* estipula que la integración y la libre asociación son vías a través de las cuales los pueblos pueden ejercer su derecho a la libre determinación, un gran número de estados, por temor a la secesión, se niegan a reconocer que los pueblos indígenas califican como tales para la descolonización. Los pueblos indígenas se han opuesto sistemáticamente a la suposición de que ellos no disponen de los mismos derechos que los demás «pueblos».

Ante sus ojos se trata de una práctica y una política racistas. La *Declaración relativa a los principios del derecho internacional en lo tocante a las relaciones amistosas y la cooperación entre los Estados de acuerdo a la Carta de Naciones Unidas* (1970) limitó aún más el derecho a la libre determinación en la medida en que esta enuncia que todo estado soberano e independiente, dotado de un gobierno que represente el conjunto de su

población, se debe considerar como un estado que se conduce en conformidad al principio de la igualdad de derechos y del derecho de los pueblos a disponer de sí mismos, en lo que concierne a esa población. Esta declaración estipula además que nada en estas disposiciones debe ser interpretado como que autoriza o alienta cualquier acción que pudiera amenazar, totalmente o en parte, la integridad territorial o la unidad política de dichos estados. Esta declaración precisa además, que sólo cuando todas las medidas pacíficas de alcanzar la libre determinación hayan fracasado, se podrá adoptar otras medidas. La redacción de esa Declaración tuvo como objetivo fundamental desalentar cualquier secesión.

El derecho a la libre determinación fue reafirmado en el *Acta final de Helsinki* de la Conferencia sobre la seguridad y la cooperación en Europa (1975) la cual, en la sección «Igualdad de derechos de los pueblos y derecho de los pueblos a disponer de sí mismos», enuncia que «los Estados participantes respetarán la igualdad de derechos de los pueblos y su derecho a disponer de sí mismos, de actuar en todo momento en conformidad con los objetivos y principios de la Carta de Naciones Unidas y a las normas del derecho internacional pertinentes incluidas las relacionadas con la integridad territorial de los estados». Una vez más surge la pregunta : ¿A quién le ha sido conferido el derecho a la libre determinación? La respuesta es dada en términos idénticos en todos los instrumentos internacionales antes mencionados y es tan simple en su formulación como quimérica en la realidad. Todos esos instrumentos establecen que «todos los pueblos tienen el derecho de disponer de sí mismos». Sin embargo, el contexto en el que este objetivo universal fue proclamado demuestra que la intención era la de limitar la concesión de ese derecho a la libre determinación sólo a los pueblos aún «dependientes» y a los pueblos sumidos en «la subyugación, la dominación o la explotación extranjeras». Nunca se hizo mención específica de los pueblos indígenas.

Además de los instrumentos internacionales antes mencionados, el párrafo 2 de la *Declaración de Viena, de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos* (junio 1993) enuncia expresamente que «todos los pueblos tienen el derecho de disponer de sí mismos. En virtud de ese derecho, ellos determinan libremente sus estatutos políticos y buscan libremente su desarrollo económico, social y cultural». Esta disposición fundamental se considera aplicable sólo a los pueblos bajo regímenes coloniales o sujetos a cualquier otra forma de dominación o de ocupación extranjera, y no a los pueblos indígenas del planeta.

El derecho inalienable a la autodeterminación se inscribe en el *Pacto internacional relativo a los derechos civiles y políticos* y en el *Pacto internacional relativo a los derechos económicos, sociales y culturales*, en un artículo 1 que les es común : «Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de ese derecho, ellos determinan libremente su condición política y proveen asimismo su desarrollo económico, social y cultural.»

Durante la 11ª sesión del Grupo de trabajo sobre las poblaciones indígenas (1993), presenté una versión del *Proyecto de Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas* para ser usada como segunda lectura y para su consideración final por los miembros del Grupo de trabajo y todos los demás participantes, particularmente los

representantes de los pueblos indígenas. Luego de un largo debate, el Grupo de trabajo accedió a los requerimientos, principalmente aquellos que les dirigieron los representantes indígenas y adoptaron por unanimidad, como artículo 3 del Proyecto de Declaración, la formulación que sigue y que retoma íntegramente lo que aparece en el artículo 1 de los dos Pactos internacionales, a excepción de la frase «Todos los pueblos», que se cambió por la frase «pueblos indígenas». El artículo 3 del *Proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas* se lee de la manera siguiente:

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

Esa decisión del Grupo de trabajo fue calurosamente aclamada por los participantes indígenas y ha recibido una acogida conciliadora por parte de un gran número de gobiernos.

Debo señalar una vez más que, en mi opinión, ningún otro instrumento de Naciones Unidas relativo a los derechos humanos ha sido elaborado con tal participación de sus futuros beneficiarios, una participación directa, activa y constructiva. La versión final del *Proyecto de Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas* fue preparada sobre esta base, y después de su aprobación por todas las partes interesadas y el consentimiento expreso sobre todo de parte de los pueblos indígenas del mundo, fue debidamente sometido a la Subcomisión para la Prevención de la Discriminación y la Protección de las Minorías (su nuevo nombre es: Subcomisión sobre la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos).

Luego de una atenta consideración del Proyecto revisado de declaración, en la cual no se propusieron modificaciones o revisiones adicionales, la Subcomisión lo entregó a su vez a la Comisión de Derechos Humanos. La Comisión estableció un Grupo de trabajo intersesional de composición abierta con el único propósito de elaborar un Proyecto de Declaración, tomando en consideración el proyecto contenido en el anexo a la Resolución 1994/45 de la Subcomisión con fecha 26 de agosto de 1994 y titulada «Proyecto de Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas», para su estudio y adopción por la Asamblea General durante el curso del Decenio Internacional de Poblaciones Indígenas.

Lamentablemente, el Proyecto de Declaración sigue pendiente en el Grupo de Trabajo de la Comisión arriba mencionado, cuyo único propósito es continuar considerándolo, e incluso reescribirlo, para someterlo a la Asamblea General para su adopción y proclamación dentro del Decenio Internacional de Poblaciones Indígenas (resolución de la Asamblea General 49/214 del 23 de diciembre de 1994).

Han transcurrido ya diecinueve años desde que empecé a elaborar el Proyecto de Declaración y nueve años han pasado desde que se terminó su elaboración por el Grupo de Trabajo sobre poblaciones indígenas. De hecho, hace más de 26 años que me llamaron

la atención por primera vez las reivindicaciones de los pueblos indígenas para el reconocimiento de su derecho a la libre determinación, en una conferencia internacional no gubernamental en Ginebra sobre los pueblos indígenas de las Américas.

A lo largo de todos estos años los gobiernos han permanecido escépticos respecto al derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas. Han habido excepciones, pero la mayoría de los gobiernos han seguido expresando miedo e inseguridad con respecto a la libre determinación y en particular respecto al artículo 3 del Proyecto de Declaración. Dicho miedo e inseguridad de los gobiernos sobre este punto importante y múltiple ha sido el factor principal en el retraso para terminar la elaboración del Proyecto de Declaración en su conjunto por el Grupo de Trabajo de la Comisión, el cual, como sabrán, es la entidad política de las Naciones Unidas que atiende los derechos humanos.

Los temores injustificados de algunos estados han impedido que el sistema de Naciones Unidas se ocupe seriamente de estudiar la aplicación práctica del derecho a la libre determinación, organizando, por ejemplo, talleres nacionales, regionales e internacionales, o enviando misiones a los países que han tomado medidas importantes para conferir poder a los pueblos indígenas. Sin más trabajo técnico a los niveles nacional, regional e internacional no podemos desarrollar una comprensión de las implicaciones concretas del derecho a la libre determinación. Además, sin una mejor comprensión del significado del concepto de libre determinación en el terreno somos incapaces de aliviar los temores de los gobiernos. Es que los gobiernos no sólo temen al separatismo, sino también a la explotación de sus tierras, territorios y recursos. Es un círculo vicioso impregnado de miedo e ignorancia. Es hora de que los gobiernos acepten que el artículo 3 del Proyecto de Declaración no tiene ni el propósito ni el efecto legal de promover el separatismo.

Se debe subrayar que el espíritu del derecho a la libre determinación en el Proyecto de Declaración y la condición fundamental para llevar a la práctica este derecho es la confianza entre los pueblos. La confianza se hace imposible sin la cooperación, el diálogo y el respeto. Los estados no tienen que temerle a los pueblos indígenas a los que pueden aprender a respetar y en los cuales pueden confiar.

Para mí es muy importante ver la libre determinación como un proceso. El proceso de lograr la libre determinación es continuo, tanto para los pueblos indígenas como para todos los pueblos. Las condiciones sociales y económicas evolucionan constantemente en nuestro complejo mundo, como evolucionan también las culturas y las aspiraciones de todos los pueblos. Para que pueblos distintos puedan vivir juntos y en paz, sin explotación ni dominación – sea dentro de un mismo estado o entre dos estados vecinos – tienen que renegociar constantemente los términos de sus relaciones. Sobran los ejemplos trágicos, en Europa por ejemplo, donde el no conseguir la libre determinación dentro de una relación viva y creciente entre pueblos ha llevado a la opresión y a la violencia. Se pueden extraer reveladoras lecciones de ciertas situaciones en los Balkanes.

Sería bueno examinar cómo el concepto de libre determinación es definido en las diferentes lenguas indígenas. Las palabras que encontramos para traducir el sentido de

ese concepto hacen referencias a nociones de libertad, de integridad y de respeto. Dicho de otro modo, la libre determinación significa para los pueblos indígenas la libertad de vivir bien, de vivir en conformidad con sus valores y sus creencias, y de ser respetados por sus vecinos no indígenas.

La jurista mohawk Patricia Monture ha escrito mucho sobre los conceptos de derecho y justicia en las culturas. En lengua mohawk, los términos derecho y justicia pueden traducirse como «vivir bien juntos». Esta libertad de los pueblos de «vivir bien juntos», como ellos mismos lo entienden, se puede ver como el espíritu mismo del concepto de la libre determinación de los pueblos indígenas dentro del marco del Proyecto de Declaración de Naciones Unidas.

La protección de esta libertad implica indiscutiblemente una forma u otra de identidad política colectiva para las naciones y los pueblos indígenas. Esta significa un reconocimiento oficial de sus representantes y sus instituciones. Para la mayoría de los pueblos indígenas, no obstante, el objetivo subyacente de la libre determinación no ha sido la adquisición de poder institucional, sino sobre todo el deseo de adquirir esa libertad de bien vivir, y de vivir como los seres humanos — y determinar qué significa vivir como los seres humanos —. Desde mi punto de vista, no hay nada en eso a lo cual los gobiernos deban temer.

Desde luego, es totalmente posible para un estado reconocer el derecho de los pueblos indígenas a beneficiarse de una autonomía gubernamental y delegar diversas tareas y funciones administrativas a las comunidades indígenas. Estas tal vez pueden incluir ciertos poderes para legislar sobre asuntos puramente locales e internos. Sin embargo, aún todo eso puede no ser suficiente para que el derecho a la libre determinación, en su espíritu, se considere ejercido. Porque el verdadero criterio para juzgar el ejercicio de ese derecho no se basa en que los pueblos indígenas tengan sus propias instituciones, autoridades legislativas, leyes, policía o jueces. La verdadera prueba para saber si hay efectivamente libre determinación es verificar si los pueblos indígenas tienen realmente el sentimiento de que pueden escoger su propio modo de vida.

No podemos determinar si un pueblo tiene realmente el derecho a disponer de sí mismo a partir de formas externas como la autonomía gubernamental o la existencia de instituciones administrativas. El verdadero criterio es más subjetivo, y es a los Indígenas mismos a los que corresponde fijar ese criterio. Dicho de otra manera, el grado de poder transferido a las instituciones indígenas no puede servir de patrón para medir la libre determinación. Es preciso que los Indígenas se sientan seguros de que tienen el derecho de escoger por ellos mismos y de vivir bien y en condiciones humanas a su propia manera.

A ese capítulo habrá que agregarle que es precisamente porque los pueblos indígenas no buscan ni desean adquirir poder económico y material que habrá que instituir nuevas formas de cooperación internacional con el fin de garantizar la seguridad y los derechos de los pueblos indígenas. Si queremos realmente preservar la diversidad cultural en nuestro planeta, deberemos estar listos para dar lugar a un régimen internacional en el

cual las pequeñas naciones y los pueblos pacíficos puedan sobrevivir. Un orden mundial dominado por el poder y el dinero es incompatible con la diversidad cultural. Los pueblos que deben luchar constantemente por la subsistencia y la supervivencia no serán jamás verdaderamente libres para desarrollar sus culturas distintivas.

En este mundo de globalización económica el poder de las sociedades transnacionales muchas veces eclipsa el poder de los estados. Un gran número de gobiernos son aplastados por las fuerzas del mercado. Solos, no pueden regular con efectividad las actividades de las grandes empresas ni proteger a los pueblos indígenas contra las aproximaciones destructivas. Se precisa elaborar con toda urgencia una nueva maquinaria jurídica internacional con el fin de dar a los estados más medios para defender a sus ciudadanos y su medio ambiente contra las actividades irresponsables de las multinacionales, y en particular aquellas que perturban, desplazan y aniquilan los pueblos indígenas.

He ahí algunos de los principales obstáculos que, en mi opinión, frenan el trabajo hacia la adopción de la declaración arriba mencionada. También los comentarios anteriores se basan específicamente en el espíritu del concepto de libre determinación en términos de lograr los verdaderos objetivos de los pueblos indígenas, y no en crear una apariencia de autogobierno o administración local indígena.

Me gustaría en este momento invocar brevemente otros dos aspectos importantes del concepto de libre determinación tal como se debe interpretar, a saber, la relación con la tierra y el respeto mutuo.

Para mi, un aspecto fundamental del verdadero significado de la libre determinación es el respeto por la tierra, sin el cual los pueblos indígenas no pueden disfrutar plenamente de su libertad o de su integridad cultural. En mi función de Relatora Especial sobre la protección del patrimonio de los pueblos indígenas he explicado repetidas veces lo siguiente:

Para los pueblos indígenas la tierra no es sólo un recurso económico. Es también la biblioteca, el laboratorio y la universidad de los pueblos; la tierra guarda todo el conocimiento histórico y científico. Todo lo que han sido los pueblos indígenas y todo lo que saben acerca de vivir bien y de manera humana está incrustado en su tierra y en las historias asociadas con cada rasgo del paisaje.

Naturalmente, los pueblos indígenas necesitan tierras para subsistir y para cubrir sus necesidades materiales. Sin embargo, su integridad y desarrollo cultural también depende de manera fundamental de su derecho ininterrumpido a determinar su relación con todo lo que hay dentro de sus territorios, incluyendo los lugares, las aguas, los animales y las plantas. Los pueblos indígenas podrían hacerse ricos con subsidios gubernamentales o con el desarrollo o la venta de bosques y minerales, pero seguirían sin verdadera libre determinación si la tierra y los recursos naturales dejan de estar bajo su control real.

No podremos jamás indemnizar de manera adecuada a los pueblos indígenas por la alienación de sus tierras que han sufrido. Es por esto que los asuntos relacionados con la tierra no se pueden separar cabalmente de las discusiones políticas sobre autonomía o autogobierno. Esto ha sido, por supuesto, una cuestión algo sensible, sobre todo en los países nórdicos.

Los pueblos indígenas siempre han argumentado que sus relaciones con la tierra o sus territorios están en el centro de sus distintas culturas. Es preciso decir que la ecología y geografía humana son componentes intrínsecos de la visión que tienen los pueblos indígenas de vivir bien y vivir de una manera humana. Por tanto es inconcebible que un pueblo indígena pueda conseguir la libre determinación si está separado de su territorio ancestral, o si no tiene verdadera decisión sobre la disposición de su territorio.

La otra condición fundamental, por lo menos a largo plazo, para lograr tanto el espíritu como la letra de la libre determinación es el respeto mutuo. Como lo han descubierto los indios de Norteamérica y los aborígenes de Australia con los cambios en las filosofías políticas de sus gobiernos nacionales respectivos, la libre determinación nunca es segura si depende completamente de la legislación y de un proceso de decisión política de alto nivel. Lo que da un primer ministro o partido político puede quitarlo el próximo. Hasta las constituciones se pueden cambiar.

La única garantía de la libre determinación radica en mejorar las relaciones sociales entre los pueblos indígenas y sus vecinos no indígenas. El cambio está en la base, es decir, en las maneras en que los pueblos indígenas y sus vecinos se perciben e interactúan como individuos. Esto es lo que tendría que suceder para que los pueblos indígenas puedan disfrutar de verdadera libertad.

Al respecto se puede invocar la idea de una «cultura de los derechos humanos» promovida por más de diez años por la UNESCO y otros órganos de derechos humanos de Naciones Unidas. En mi opinión, una cultura de los derechos humanos empieza con un respeto básico por la existencia y la identidad de nuestros propios vecinos, sin importar su etnia, su nacionalidad, religión, color o cultura. He aquí el cimiento sobre el cual podemos comenzar a realizar el abanico completo de los derechos humanos y las libertades fundamentales. No se trata de temor a la ley o al gobierno, ni de ideales filosóficos de derechos humanos, sino de respetar el valor y la humanidad de la persona que vive en la casa de al lado o un par de kilómetros más allá.

Cuando los pueblos indígenas hablan en sus propios idiomas de la libre determinación en términos de respeto lo que quieren decir es lo siguiente: los pueblos indígenas están llamando a que los líderes de gobiernos den el ejemplo tratando a los líderes y los ancianos de los pueblos indígenas con el pleno respeto y la dignidad de seres humanos iguales, en los que se puede confiar. Es tan sencillo, pero tan difícil de lograr.

¿Cómo pueden los líderes (ancianos y jefes) de los pueblos indígenas y de los gobiernos construir la confianza y el respeto? Tenemos que regresar al concepto de la libre determinación como un proceso. Como en el caso de los procesos de paz y de desarme

hay una necesidad preliminar de construir la confianza a través de un proceso gradual de cooperación y colaboración. Dicho de otra manera, la libre determinación nunca se puede definir en lo abstracto. Esta sólo puede surgir de un proceso sincero de compromiso. Un proceso de buena fe puede desembocar en un arreglo práctico, específico para el país y el pueblo, mientras que consultas de mala fe, sin dudas, harán más profundas las divisiones entre estados y pueblos indígenas y disminuirán las posibilidades de soluciones pacíficas.

El crecimiento de la Unión Europea ha sido un proceso muy gradual de construcción de la confianza, de adecuación y de concesiones. Con el tiempo la soberanía y las diferencias históricas se han vuelto menos problemáticas y se ha desarrollado confianza en la posibilidad de vivir bien juntos. Nuestras experiencias en construir una nueva Europa – la reconocida Unión Europea – podrían brindar perspectivas para los estados que están inseguros o temerosos de forjar nuevas relaciones con pueblos indígenas. Definir las modalidades específicas para el ejercicio de la libre determinación es mucho menos importante que empezar a hablar y conocerse mutuamente. Hablar con el corazón limpio y con la disposición de ganar la confianza del otro es realmente más importante que la letra de la ley.

Espero con todo mi corazón que esta presentación y análisis del concepto de libre determinación, la identificación de algunos de los obstáculos fundamentales, y algunos elementos claves del verdadero significado y alcance del proyecto de declaración de Naciones Unidas y en particular su artículo 3, contribuirá de manera efectiva a aliviar los temores de los gobiernos, a revocar sus reservas con respecto al derecho inalienable de los pueblos indígenas a la libre determinación, y al desarrollo de un diálogo constructivo basado en la buena voluntad, la buena fe, la confianza y la comprensión entre los pueblos indígenas y los gobiernos.

## **El derecho a la libre determinación: Las obligaciones de los Estados y de los pueblos indígenas**

Discurso de apertura de la sesión plenaria

*Warren Allmand, ex presidente de Derechos y Democracia*

Durante diez años, Derechos y Democracia ha venido trabajando con los pueblos indígenas, apoyando la elaboración del Proyecto de Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Derechos y Democracia decidió organizar este seminario para preparar el Grupo de Trabajo que trabajará en el Proyecto de Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas que se llevará a cabo en Ginebra, del 2 al 13 de diciembre de este año. Dado nuestro deseo de tener una buena discusión, decidimos que este seminario debía ser relativamente pequeño.

Como muchos de ustedes conocen, el Grupo de Trabajo de composición abierta intersesional encargado de elaborar un Proyecto de Declaración decidió, en su reunión de febrero de 2002, que la reunión de diciembre de 2002 se debería concentrar en el artículo 3 sobre el derecho a la libredeterminación. Este artículo es básico para todos los demás artículos y ha estado obstaculizando el progreso de la Declaración en su conjunto. El artículo 3 dice: *“los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural”*, y es similar al artículo 1 del *Convenio Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos*, ratificado por 148 Estados, y al *Convenio Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, ratificado por 145 Estados.

La mayoría de los Estados están de acuerdo en que deberán hacerse progresos en la reunión del Grupo de Trabajo de diciembre de 2002 si queremos que el trabajo en el Proyecto de Declaración quede terminado dentro del Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo que finalizará en 2004. Ese fue el marco de tiempo dado al Grupo de Trabajo para terminar esa labor. Hasta el momento el porcentaje de artículos aprobados por el Grupo de Trabajo no ha sido bueno.

Tras siete años de actuación (1995-2002), el Grupo de Trabajo sólo ha aprobado dos artículos de los 45 de que consta el Proyecto de Declaración. Esto ocurrió tras nueve años (1985-1994) de trabajo por parte de expertos bajo la dirección de Erica Daes y el subcomisión de la CDH-ONU. Los pueblos indígenas han participado de lleno en ambas etapas. En consecuencia, da la impresión de que hay un serio problema de voluntad política en el avance de este documento en el presente Grupo de Trabajo. Como saben, hay instrumentos y estándares internacionales para mujeres, niños, refugiados, trabajadores emigrantes, obreros, minorías, prisioneros de Guerra, criminales y defensores de los derechos humanos, pero, exceptuando el Convenio 169 de la OIT, no hay nada hasta ahora sobre los pueblos indígenas, que están históricamente entre los

grupos más explotados y más injustamente tratados en el mundo. Además, debemos recordar que en este caso estamos hablando de una declaración, no de un tratado.

En el documento previo a la conferencia que hemos preparado para este seminario, tratamos de resumir algunos de los argumentos propuestos por los pueblos indígenas para apoyar su derecho a la libre determinación y, al mismo tiempo, algunas de las preocupaciones expuestas por los Estados para poner en tela de juicio el apoyo a dicho derecho.

Los pueblos indígenas de América, por ejemplo, señalan que cuando los europeos que venían de Inglaterra, Francia, España y Portugal (y otros países) establecieron el primer contacto con ellos en los siglos XV y XVI, los indígenas tenían varias naciones con lenguas, culturas, religiones, instituciones, territorios, leyes y economías. Estas naciones fueron reconocidas como tales por los poderes europeos —por los británicos en la Real Proclama de 1763— y otros tratados entre los Estados europeos y muchas de las Primeras Naciones de América. Los pueblos indígenas de América afirman enfáticamente que ellos nunca cedieron su condición de pueblo y sus derechos —en consecuencia, dicha condición y derechos continúan existiendo— y que es eso a lo que ellos llaman el derecho a la libre determinación.

Por otra parte, los Estados están interesados por la integridad de cada uno de sus territorios o por la manera en que el derecho a la libre determinación puede adaptarse dentro de sus diversas estructuras y constituciones estatales. ¿Cómo se verá la libre determinación en términos prácticos si se establece en sus respectivos países?

Estos son los asuntos que discutiremos hoy. Por ejemplo, ¿han sido realmente las obligaciones previstas en el artículo 1 las que han impedido su ratificación por parte de los Estados? ¿Hay algunos Estados que están exagerando las consecuencias de reconocer el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas? ¿No es posible que el reconocimiento del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas traiga mucha más estabilidad y paz a esos países que el no reconocimiento?

Para finalizar, debemos tratar de abstenernos ante la tentación de predecir o adelantarnos a cada posible interpretación del reconocimiento del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas. Si los Estados hubieran reaccionado ante los artículos de la Carta de la ONU y ante los de la CDH-ONU de esa forma, esos importantes documentos nunca se habrían aprobado o aceptado. Los principios de ambos documentos fueron considerados correctos y justos y los Estados los aprobaron de acuerdo con ello. Lo importante es la solidez de los principios y el espíritu de confianza entre los Estados y los pueblos indígenas. De esa manera se conseguirán progresos.

## **El derecho a la libre determinación: Deudas con el pasado y promesas del porvenir**

*Maivân Clech Lâm*<sup>1</sup>

Quisiera agradecer al Centro Internacional de Derechos Humanos y Desarrollo Democrático, de Canadá por haberme invitado a este taller sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas. Es para mí un gran honor el asistir a esta primera sesión de trabajo del Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas, y trabajar junto a sus miembros, representantes de los Estados y los pueblos indígenas, y colegas especialistas, para encontrar soluciones a este callejón sin salida en el que se encuentra el Grupo de trabajo de la Comisión de Derechos Humanos encargado de elaborar el Proyecto de Declaración (GTPD) sobre el tema del artículo 3 del Proyecto de Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 1994. Como se sabe, este artículo reconoce incondicionalmente el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas.

Según mi conocimiento, el Centro de Derechos y Democracia, nuestro anfitrión, nos reunió de manera informal hoy día, con la esperanza de que podamos dialogar francamente y con toda confianza para tratar seriamente de conceptualizar los perfiles jurídicos, políticos e institucionales del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, que pudieran llevar al GTPD a comprender que el reconocimiento de este derecho no representa nada más que el pago de una deuda que el mundo debe desde hace mucho tiempo a los pueblos indígenas y nada menos que la promesa de un porvenir más rico, más justo y, en consecuencia, más armonioso: un porvenir que el mundo se merece.

La Profesora Erica-Irene A. Daes que, con inteligencia y coraje, guió el Grupo de trabajo sobre poblaciones indígenas (GTPI) a incluir la formulación reconocida del derecho a la libre determinación en el artículo 3 del Proyecto de Declaración, en 1993, acaba de darnos los antecedentes históricos de este derecho. Por mi parte, voy a tratar en forma breve, pero lo más precisamente posible, tres cuestiones adicionales: 1. la maduración del derecho a la libre determinación en el derecho internacional; 2. la necesidad de que las instituciones y mecanismos internacionales sean mediadores, cuando fuera necesario o se requiera, en el ejercicio del derecho a la libre determinación, independientemente de si el pueblo es o no indígenas; 3. las consecuencias que el reconocimiento de este derecho tiene para los pueblos indígenas y los Estados.

---

<sup>1</sup> Profesora asociada visitante, Washington College of Law, American University (maivan71@hotmail.com). Para un tratamiento más profundo del tema, ver Maivân Clech Lâm, At the Edge of the State: Indigenous Peoples and Self-Determination, Ardsley, Nueva York, Transnational Publishers, Inc. (2000).

## Maduración del concepto de libre determinación

Quiero hablar deliberadamente de maduración (más que de evolución) del concepto de libre determinación por dos razones importantes. Por una parte, el término maduración contiene la idea de crecimiento, desarrollo, que para mí es algo saludable, mientras que la idea de evolución evoca simplemente el concepto de cambio y un cambio puede constituir un avance o un retroceso. Por otra parte, quiero distanciarme de la posición retrógrada adoptada por ciertos especialistas del derecho internacional especialmente en Estados Unidos, que han afirmado, desde la creación del GTPI, en 1982, que la libre determinación en el mundo de hoy, es un derecho modificado que ofrece, en particular en el caso de los pueblos indígenas, sólo una libre determinación interna y no externa. Lo que estos juristas entienden por libre determinación interna es una cierta forma de autonomía o autogobierno limitado, en el interior del estado existente. De esto modo rechazan el sentido íntegro del derecho a la libre determinación que prevaleció a lo largo del s. XX, período en el cual este derecho desempeñó un papel determinante, jurídica y políticamente, en la liberación de los pueblos de los países del Tercer Mundo y el antiguo bloque comunista, de los destinos que juzgaban opresivos.

Como señaló la Profesora Daes, es en 1960 que este derecho se consagró por primera vez en un instrumento jurídico internacional cuando la Asamblea General de la ONU adoptó la *Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales*, y se desarrolló en la Resolución 1514 de dicha Asamblea. Este derecho se confirmó en forma prominente seis años más tarde en los dos Pactos Internacionales sobre Derechos Humanos de 1966. Según la interpretación clásica del concepto de libre determinación, un pueblo que tiene este derecho está habilitado, entre otras cosas, a elegir libremente su estatuto político -- sea incorporándose a un estado existente, asociándose libremente al mismo o separándose de dicho estado.

La mayor parte de los países del Tercer Mundo eligieron en el siglo pasado la separación, que entre paréntesis se denominó independencia y no secesión, ya que nunca consintieron en unirse a los Estados colonizadores. Esta elección, cualquiera sea el nombre que se le haya dado, hizo que los pueblos del Tercer Mundo se separaran de esos Estados que los controlaban, lo que fue considerado como un gesto perfectamente legítimo y, además, la expresión esperada de su derecho a autogobernarse. Prohibir hoy día esa elección específica constituiría en consecuencia una desviación fundamental y una disminución drástica de la interpretación clásica del derecho a la libre determinación, que, es necesario señalarlo, es considerada por muchos juristas internacionales como ius cogens, o sea como estatuto no derogable en derecho internacional.<sup>2</sup> Al contrario, el principio de integridad territorial de los Estados no se beneficia ni no podría efectivamente beneficiarse de este mismo estatuto porque los humanos no pueden arrogarse el poder de congelar las fronteras internacionales existentes como tampoco el rumbo de la historia.

---

<sup>2</sup> Véase Antonio Cassese, *Self-Determination of Peoples*, Cambridge: Cambridge University Press (1995).

Desde ya, los pueblos indígenas tienen historias diferentes de los pueblos dominantes del Tercer Mundo, que llegaron a crear Estados postcoloniales independientes en el siglo XIX en América Latina y en el siglo XX en Asia, África y Oceanía. Para reconocer la experiencia específica de subyugación que sufrieron, se denomina a veces a los pueblos indígenas el “Cuarto Mundo”. En general, los pueblos indígenas del Cuarto Mundo fueron más destrozados y desestabilizados por las sociedades colonizadoras u otros subyugadores extranjeros, que los rodean actualmente de forma permanente, que lo que fueron los pueblos del Tercer Mundo bajo la autoridad distante de la metrópolis. Una mayor desestabilización, debida a mayores injerencias, pero que también generó interacciones más estrechas. Además los pueblos indígenas reivindican hoy su derecho a la libre determinación en un mundo que está extremadamente, quizás excesivamente interrelacionado o interdependiente. Dentro de este contexto, es lógico que, como los pueblos indígenas subrayaron en numerosas oportunidades en los foros de la ONU, la abrumadora mayoría de ellos deseen ahora no ser independientes, sino asociarse libremente con los Estados en los cuales se encuentran, bajo el arbitrio del derecho y de la comunidad internacionales.

Lamentablemente, algunos Estados prefirieron explotar el deseo razonable y la voluntad sincera de los pueblos indígenas de negociar una asociación con los Estados para exigir una reducción formal de su derecho a la libre determinación. El gobierno estadounidense, por ejemplo, que resistió durante largo tiempo la inclusión de los términos "pueblos" y "libre determinación" en el Proyecto de Declaración, ahora toma esta posición, expuesta por primera vez por el Consejo de Seguridad Nacional de la Casa Blanca, en enero de 2001: está dispuesto a aceptar el término "pueblos" y la expresión "libre determinación interna", en el Proyecto de Declaración, siempre y cuando el primero vaya acompañado de la advertencia que figura en la Convención 169 de la OIT, que estipula que el término no implica de ninguna manera el derecho a la libre determinación; y que la segunda expresión se formule para precisar que se trata de una autonomía o de un autogobierno específicos, en el interior de un estado nación existente.

La posición estadounidense representa una amenaza cuádruple para los pueblos indígenas. En primer lugar, ningún instrumento jurídico internacional, hasta la fecha ni a mi conocimiento, define ni menciona los términos "libre determinación interna", "autonomía" o "autogobierno". Estos términos no tienen ninguna significación en derecho internacional y, por lo tanto, están sujetos a la interpretación que los Estados le den. En segundo lugar, la interpretación que la Corte Suprema de Estados Unidos da del término "autogobierno", en el caso de las naciones indígenas de ese país, es que su contenido depende de lo que el Congreso estadounidense, al que la Corte inviste de plenos poderes sobre las naciones indias, unilaterales por supuesto, quiera darle en un momento dado. En tercer lugar, en el curso de la breve historia de Estados Unidos, el gobierno redujo el estatuto político de las naciones indígenas americanas que, de entidades totalmente soberanas, tal como firmaron los tratados hasta 1868, se convirtieron en entidades llamadas autogobernadas, a las que se les permite hacer muy poco más que definir quiénes son sus miembros, reglamentar las relaciones entre ellos y prescribir el derecho tribal en cuestiones de herencia. Cualquiera que esté familiarizado con el derecho civil europeo comprenderá inmediatamente que este conjunto de poderes no es sino el modesto

campo jurídico relativo al estatuto personal, que aun el Imperio Otomano acordaba regularmente a sus minorías.

En cuarto lugar, preveo que Estados Unidos, en un futuro previsible, siga oponiéndose continuamente a la formulación de 1994 del artículo 3, dado que su actitud en esta cuestión es coherente con su actitud en otras instancias donde se elabora un derecho internacional que Estados Unidos no considera de su gusto: se trate del derecho marítimo (Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, UNCLOS), el cambio climático (Protocolo de Kyoto) o de la Corte Penal Internacional (CPI). En cada uno de estos casos, Estados Unidos retrasa una y otra vez el ejercicio mediante exigencias extravagantes para preservar a corto plazo sus intereses estrechos, para en definitiva rechazar la firma (Protocolo de Kyoto) u obligar a una nueva redacción (UNCLOS) o inclusive a no firmar (CPI).

Según mi punto de vista, la comunidad internacional debería ahora moverse simplemente de manera más rápida para adoptar el Proyecto de Declaración y no permitir que ningún estado, por más poderoso que sea, obligue a los pueblos indígenas a hipotecar su porvenir, que está protegido por el artículo 3, con el objeto de mejorar su presente, tal como lo prescribe el resto del Proyecto de Declaración. Permítanme explicar esta tensión entre el presente y futuro que el retraso de la adopción del Proyecto de Declaración impuso a los pueblos indígenas. Si bien es verdad que un pueblo indígenas podría, sea bajo la rúbrica de asociación libre/autonomía o de libre determinación, ejercer exactamente el mismo grado de jurisdicción dentro de su territorio tradicional, la realidad es que un mundo separa las dos teorías en virtud de las cuales este pueblo ejercería dicha jurisdicción de una manera determinada. Cuando los Estados emplean el término "autonomía" en su legislación interna, esta palabra se refiere normalmente a la capacidad de un grupo de reglamentar un cierto número de áreas que el Estado supervisa habitualmente, pero que le permite al grupo administrar para asegurar su propio bienestar, permaneciendo como elemento constitutivo de su estado.<sup>3</sup> Se trata de un "otorgamiento amplio de libertad", por parte del Estado, o devoción de poder a un grupo existente sobre su territorio.<sup>4</sup> Esta libertad cubre habitualmente áreas de competencia como la administración por parte del subgrupo de sus propias escuelas, la elección de sus propios administradores y la identificación de sus propios miembros. Si bien el alcance real de esa libertad obtenida puede ser idéntico, y hasta más grande, que la autoridad ejercida por un detentor del derecho a la libre determinación que aceptó reducir su poder para asociarse a otro, las dos situaciones conllevan teorías y posibilidades totalmente diferentes. El detentor del derecho a la libre determinación conserva el derecho inherente de ampliar más tarde sus campos de actividad, en el interior de los límites dados por el derecho internacional general o las obligaciones de sus tratados únicamente, mientras que la entidad autónoma queda siempre vulnerable a las restricciones de su autoridad que el Estado circundante pueda imponerle unilateralmente.

---

<sup>3</sup> Véase Louis Sohn, "The Concept of Autonomy in International Law and the Practice of the United Nations", 15 *Israel Law Review* 2 (1980).

<sup>4</sup> "The Aaland Islands Questions: Report of the Committee of Jurists", *League of Nations Official Journal*, Suplemento Especial n° 3 (Octubre 1920), pág. 6.

Este poder unilateral de los Estados sobre los pueblos indígenas tuvo efectos devastadores para los últimos, como lo reconoció el informe de las Naciones Unidas publicado por José R. Martínez Cobo en 1986, y como lo reconocen actualmente la mayoría de los agentes de la sociedad civil internacional interesados en esta cuestión. El informe de Cobo<sup>5</sup> concluyó específicamente que el etnocidio en gran escala, y a veces genocidio, de los pueblos indígenas durante la era moderna se asocian directamente con la ausencia de un derecho a la libre determinación que ha sido reconocido. Actualmente es necesario que estos pueblos adquieran este derecho y, lo que es más importante todavía, que adquieran la personalidad jurídica internacional que les confiere este derecho, para poder así: 1) negociar con los Estados sobre la base de una igualdad formal; 2) apelar fácilmente a la comunidad internacional para pedir protección contra los abusos de los Estados, llegado el caso; 3) participar cuando sea necesario en foros internacionales, donde cada vez más se toman decisiones que repercuten enormemente en sus comunidades.

El objetivo que buscan los pueblos indígenas difiere radicalmente, por lo tanto, del de otros pueblos que, en colonias o Estados independientes, reivindicaban su derecho a la libre determinación en el siglo pasado. En general estos pueblos buscaron y lograron primero un porvenir de Estados independientes, adquiriendo en consecuencia una personalidad jurídica internacional. Lo que es realmente original de la posición de los pueblos indígenas es que en un gran número de casos, estos pueblos tratan de adquirir una personalidad jurídica internacional sin querer convertirse en Estados independientes.

Excepto en el caso del artículo 3, el Proyecto de Declaración de 45 artículos, que los pueblos indígenas elaboraron pacientemente en Ginebra durante años junto a miembros del GTPI y que ahora apoyan íntegramente, es sólo un modelo de asociación entre estados/pueblos indígenas mínimamente satisfactoria. Sin embargo, para que haya una auténtica asociación - se trate de relaciones políticas, comerciales o personales - es necesario que los dos asociados tengan la libertad de establecer, mantener, revisar o romper su asociación. Los pueblos indígenas no exigen nada más ni nada menos que esto. Por lo tanto, no es sincero de la parte de ciertos Estados secuestrar el Proyecto de Declaración bajo pretexto que unos pocos pueblos indígenas podrían elegir separarse completamente. Para hacer una analogía con las relaciones interpersonales, en los países donde el divorcio es legal, los matrimonios continúan existiendo y duran y prosperan, siempre y cuando las dos partes quieran ofrecerse ventajas y recibir satisfacciones recíprocas. Al mismo tiempo, son pocos los Estados que autorizan el divorcio por una simple demanda o capricho. De la misma manera, un estado no puede ni debe crearse y/o desmantelarse en un día. Al respecto, recomiendo mucho que se deje el artículo 3 tal cual, pero agregando al mismo o al artículo 36 que trata sobre la resolución internacional de desacuerdos que puedan darse entre los Estados y los pueblos indígenas, o mediante un protocolo conexo, el párrafo siguiente:

---

<sup>5</sup> Cobo tuvo a su cargo el informe, pero solicitó a Augusto Willemsen Díaz que lo redactara, por considerarlo con más experiencia en el tema. No obstante, el informe se conoce con el nombre de Informe Cobo. Véase U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/1997/14.

Todos los pueblos, sin discriminación alguna, disponen, en virtud del derecho internacional, del derecho a la libre determinación. El ejercicio de este derecho, en un mundo interdependiente donde debe mantenerse tanto la paz como la justicia, se somete a la supervisión y aprobación de las Naciones Unidas.

### **Instituciones y mecanismos necesarios**

El párrafo que propongo agregar plantea la cuestión de las instituciones y los mecanismos que será necesario desarrollar en el seno del sistema de las Naciones Unidas - de manera gradual e inevitablemente a tientos, comenzando por el Foro Permanente - si se quiere asegurar que el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas se traduzca en la supervivencia y el florecimiento de sus comunidades, así como en la preservación de los Estados de todo desmantelamiento posible de evitar. Lo que quiero decir cuando hablo más bien de maduración del derecho a la libre determinación es lo siguiente: no debemos volver atrás sobre el contenido de este derecho, pero podemos y debemos instar a las Naciones Unidas a canalizar proactivamente la energía de la aspiración a la libre determinación hacia objetivos justos por medios pacíficos. Es decir: justicia para los pueblos indígenas y paz tanto para ellos como para los Estados. Para llegar a esto, debemos sobrepasar ciertos preconceptos que son dominantes en la cultura del derecho internacional y de las relaciones internacionales.

El primero de estos preconceptos, vano, erróneo y con frecuencia peligroso, presupone que lo que hacemos es eterno: que la elección de un estatuto político es definitiva, que las fronteras territoriales son eternas, que se puede, dicho con otras palabras, detener la historia. En realidad una forma particular de libre determinación podría establecerse por números de años determinados y someterse a revisión, como es el caso del Tratado de libre asociación entre los Estados Federados de Micronesia y Estados Unidos. El segundo precepto es interpretar toda reivindicación de la libre determinación como un proyecto de separación, que los Estados llaman secesión. ¿Por qué no tomar las promesas de los pueblos indígenas al pie de la letra? Son en general pequeños grupos de población que, a pesar de una historia marcada por la represión feroz de los Estados, tienen muchas razones para querer conservar las ventajas reales o eventuales de una asociación con los Estados y que saben, además, que en la hora actual el hecho de constituirse en estado no es siempre tan indispensable, tan benéfico o tan prestigioso, como se creía en los siglos precedentes. El tercer precepto proviene de los juristas positivistas obsesionados por la necesidad de construir regímenes jurídicos atiborrados de definiciones y reglas. Ahora bien, nosotros tenemos mucho más necesidad, en el mundo extremadamente diversificado y cambiante en que vivimos actualmente, de foros y mecanismos, que de reglas que apenas dictadas, se convierten en letra muerta o son obsoletas. Respecto a esto también, el GTPI tuvo el don de presciencia: resistió de manera inteligente durante casi 20 años a las presiones de ciertos Estados que insistían para que se definiese el término "pueblos indígenas". Ahora bien, nosotros tenemos necesidad de directrices versátiles y no de una camisa de fuerza positivista, dado que el mundo se ha hecho demasiado complejo, demasiado incierto y demasiado cambiante para ser administrado de manera mecánica.

## **Obligaciones que derivan de la libre determinación de los pueblos indígenas**

Me contentaré aquí con decir algunas palabras para plantear principalmente una cuestión que quizás a veces surge: ¿en qué se convierten los derechos fundamentales individuales de los miembros de los pueblos indígenas bajo un régimen de libre determinación colectiva? Si estuviera de mal humor, contestaría que es difícil imaginar cómo la situación de las personas indígenas podría, bajo un régimen de libre determinación, ser peor, es decir tener una mayor privación de poderes y derechos, de la que tiene actualmente bajo el régimen de un estado hegemónico. Pero una respuesta más seria sería que las entidades investidas de una personalidad jurídica internacional deben necesariamente aceptar cumplir con las obligaciones internacionales acordadas. Es el caso de los Estados, las organizaciones internacionales y las entidades sui generis, como el Vaticano y la Organización de Liberación de Palestina, actualmente Autoridad Palestina. En el caso de las colectividades autóctonas, estas obligaciones podrían ir, por ejemplo, del respeto de los derechos fundamentales de sus miembros al respeto de las normas de la comunidad internacional relativas a la contaminación transfronteriza. Una vez declarado el hecho de que los pueblos indígenas tienen el derecho de libre determinación, estas obligaciones en toda su amplitud, así como los medios y los métodos para ponerlas en vigencia, deberán ser decididas dentro del marco de los mecanismos de formulación y arreglos recíprocos a nivel internacional. No existe ninguna razón intrínseca, sin embargo, por la cual los dirigentes de un pueblo indígenas no tuvieran que responder, por ejemplo, ante del Comité de Derechos Humanos, sobre las violaciones de derechos humanos que hubiesen perpetrado.

Los Estados tendrán también que rendir cuentas de nuevas maneras a los pueblos indígenas que viven en su territorio y a la comunidad internacional, una vez que los pueblos indígenas hayan obtenido la libre determinación. Ante todo, los Estados deben facilitar y no trabar el derecho de acceso a los foros internacionales que acompaña a la personalidad jurídica internacional que la libre determinación confiere a los pueblos indígenas. En segundo lugar, si un Estado se compromete a una relación negociada de libre asociación con sus pueblos indígenas, debe cumplir con las normas mínimas enunciadas al respecto, en el Proyecto de Declaración de 1994. La disposición más vital, según mi criterio, es la que estipula que los pueblos indígenas tienen el derecho de exigir que los Estados obtengan su consentimiento, expresado libremente y con todo conocimiento de causa, antes de aprobar cualquier proyecto que tenga una incidencia sobre sus comunidades, territorios y recursos.

Finalmente, como lo estipula el párrafo que propongo agregar al Proyecto de Declaración de 1994, la comunidad internacional misma también debe asumir la obligación de ayudar a los pueblos indígenas y los Estados, durante sus negociaciones, cada vez que cualquiera de las partes lo solicite o que haya un riesgo de daño. Será necesario prever foros y mecanismos para enmarcar las negociaciones de manera que lleven a soluciones justas y pacíficas. Por último, las Naciones Unidas deben prohibir, desde el comienzo, toda intrusión de una tercera parte en un desacuerdo bilateral entre estado/pueblo indígenas o toda tentativa de explotar dicho desacuerdo. Es importante recordar que el Proyecto de

Declaración propuesto es sólo un conjunto de normas inspiradoras que un grupo de expertos nombrados por los Estados propusieron después de más de diez años de trabajo intenso, como documento orientador de todos los cambios que nosotros juzguemos necesarios. Siempre podremos retocarlo más tarde, cuando tengamos la sabiduría que hayamos adquirido después de haberlo puesto en práctica.

### **Conclusiones**

En conclusión, este Proyecto de Declaración de 1994 nos brinda actualmente una oportunidad absolutamente única para establecer los principios ambiciosos a partir de los cuales podrá iniciarse el proceso de reparación de los perjuicios vergonzosos que han sufridos los pueblos indígenas durante cinco siglos y tomar una ruta que ofrezca a todos los seres humanos la posibilidad de coexistir pacíficamente, gozando de toda la riqueza y de toda la sabiduría que encierra la suma de nuestros respectivos patrimonios. Debemos elegir entre la violencia y la homogeneización humillantes y que agotaron nuestros recursos humanos naturales y el compromiso mutuo y pacífico en favor de la preservación de las riquezas humanas y naturales que existen todavía. Como se dice en la lengua popular de Estados Unidos, mi país de adopción, no hace falta romperse la cabeza para saber qué dirección tomar.

## **La libre determinación en el contexto de un Estado plurinacional: La experiencia de Ecuador**

*Nina Pacari, Diputada nacional de la República de Ecuador*

Buenos días a todos, a los delegados gubernamentales, a las delegaciones de pueblos indígenas, a todas las compañeras y compañeros. Mi agradecimiento por la invitación. Nos parece sumamente interesante poder dar nuestra opinión, desde las percepciones y conceptualizaciones indígenas, sobre el reconocimiento de la libre determinación.

Creo que hay un primer punto de partida para entender el reconocimiento del concepto de libre determinación. Y es que se trata de un planteamiento político. Se trata de la posición de unos pueblos excluidos ante un Estado uninacional hegemónico que, desde su carácter monoétnico de configuración, no ha permitido que los pueblos indígenas participen en la toma de decisiones sobre los destinos de sus pueblos. Esto significa que, desde los orígenes hasta hoy en día, está de por medio su continuidad histórica como pueblos. Sin embargo, a la hora de la conformación de los Estados nacionales se olvidaron de su existencia e impusieron una institucionalidad que no responde a la realidad nacional, tan diversa y tan plural. Y al no incluirlos hay un problema de exclusión que tiene que ser subsanado en un marco de reconocimiento —que supere lo meramente declarativo— tanto de la sociedad como del Estado como entidades pluriculturales. En el caso de Ecuador, sólo en el ámbito de un Estado plurinacional se pueden encontrar las pautas para el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas. De ahí la necesidad de señalar que no hay pueblos de primera clase, ni pueblos de segunda clase. Así como tampoco hay pueblos en el mundo que estén de acuerdo en desaparecer. Si bien el Convenio 169 de la OIT da un paso importante al reconocer el carácter de pueblos, la aclaración de que “la utilización del término pueblos (...) no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional” —que hace referencia a la soberanía— discrimina y ubica a los pueblos indígenas como si fueran de segunda. Es más, se podría pensar que los pueblos blancos mestizos, en el caso de Ecuador o de América Latina, que son quienes han configurado los Estados nacionales, al pasar de la colonia a la república, son los únicos pueblos que tienen el privilegio de ejercer la libre determinación. Para superar esta discriminación, la libre determinación no requiere de apellido alguno, sino de voluntad política para compartir la toma de decisiones.

El segundo punto de partida tiene que ver con la necesidad de nuevos modelos de Estados, de Estados que puedan ser incluyentes. Si bien en la actualidad diversos Estados han reconocido su carácter pluricultural, ello queda sólo en una mera declaración. Su materialización aún está en ciernes. Muchas veces ni siquiera existe voluntad para reconocer la autoafirmación de la identidad que reconoce el Convenio 169 de la OIT que señala el derecho a la identidad autónoma a la que tienen derecho los pueblos indígenas, a pesar de que en la práctica hay resistencia. En algunos de nuestros países nos identificamos como naciones originarias, en el caso de Ecuador como nacionalidades indígenas. Sin embargo, a los Estados les cuesta reconocer plenamente esta autoidentificación colectiva cuya consecuencia repercute en el carácter del Estado como entidad plurinacional.

Es en este contexto donde surgen los temores como el de la secesión territorial. Y, de hecho, un Estado que ha nacido con un proyecto político monoétnico uninacional, en el momento en el que debe “compartir” la toma de decisiones se siente disminuido en su ejercicio del poder. Temor porque el cambio lo modifica y repercute profundamente en el ejercicio de la democracia y del desarrollo. Siendo ésta la realidad, ¿por qué no analizamos posibilidades internas, en cada uno de nuestros países, que nos permitan identificar las distintas realidades territoriales que coexisten y sobre esa base hacer viable el ejercicio de la libre determinación? Las modalidades y formas de aplicación de la libre determinación de los pueblos indígenas en un contexto de Estados plurinacionales pueden ser muy diversas. Por ello, en Ecuador nos hemos planteado, desde los pueblos indígenas, periodos de transición para lograr uno de los objetivos que tiene que ver con la construcción de UN ESTADO plurinacional que no es otra cosa que un NUEVO ESTADO INCLUYENTE. Para ello debemos aportar estudios profundos sobre la realidad territorial interna, en un ejercicio de representación de la geopolítica nacional.

La representación territorial realizada por los pueblos indígenas en 1998 permitió ubicar los asentamientos territoriales de las doce nacionalidades indígenas, en las tres regiones de Ecuador: Costa, Sierra y Amazonas. Y llegamos a constatar que un planteamiento separatista suponía la creación de doce Estados en teoría, pero que en la práctica era inviable puesto que no todos los territorios se hallaban cohesionados, ni todos los territorios se encontraban habitados únicamente por indígenas. Es más, en el caso de la Sierra, el espacio territorial es totalmente pluricultural. Entonces, una cuestión que quedó clara en el movimiento indígena es que nuestro planteamiento no es de separación, no es de independentismo y, por ello, la libre determinación se podría ejercer desde un contexto de UN ESTADO PLURINACIONAL en el que los pueblos indígenas tengan la plena capacidad de decidir sobre el destino de sus pueblos.

De ahí que la plurinacionalidad modificaría las estructuras del modelo de Estado puesto que rompería con la hegemonía en su composición parlamentaria, ejecutiva y judicial. Tendríamos entonces un parlamento plurinacional, por citar como ejemplo. Para alcanzar este objetivo, hemos generado una base constitucional inicial al haber incorporado el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas y afroecuatorianos. Estos derechos específicos no disminuyen ni la vigencia ni el ejercicio de los derechos individuales de los indígenas. Me explico: Un indígena, en su condición de persona, tiene igual derecho que los demás ecuatorianos a la educación. Tratándose de derechos colectivos, éste individuo tiene derecho a que su educación pueda ser impartida de manera diferente, de acuerdo a sus códigos culturales, para fortalecer su identidad, su estructura de pensamiento, su filosofía y su forma de vida como integrante de un pueblo indígena diferenciado.

En el ámbito territorial, el principio de la plurinacionalidad también implica reordenamientos que la realidad exige que se tengan en cuenta. En unos casos, los territorios indígenas se encuentran claramente cohesionados, como sucede con las nacionalidades indígenas del Amazonas y de la Costa ecuatorianas; en otros, los territorios pueden cohesionarse previo reordenamiento y posibilitar que pueblos

indígenas y negros puedan ejercer de manera directa el poder local, como sucede en algunas partes de la Sierra ecuatoriana; y en su mayor parte, fundamentalmente serrana, se debe considerar la realidad pluricultural. Todo esto significa que, en el caso de Ecuador, tendríamos tres situaciones territoriales donde se puede manejar la libre determinación en un supuesto Estado plurinacional.

Las repercusiones de este ejercicio trastocan los intereses que hegemónicamente han concentrado pequeños grupos de poder económico. La cuestión petrolera es uno de ellos. La nueva modalidad supondría la participación directa de los pueblos indígenas en la toma de decisiones en esta materia para proteger el interés colectivo.

En torno a la necesidad de impulsar los reordenamientos territoriales, debemos señalar que es imprescindible encaminarlos puesto que, para realizar las actuales divisiones político-administrativas de cantones, provincias o departamentos, no tomaron en cuenta la dimensión étnico-cultural. Por lo tanto, un pueblo o una nacionalidad indígena fue fraccionada y ubicada en condición de minoría dentro de un cantón o provincia. La cristalización de esta propuesta de reordenamiento territorial requiere una gran voluntad política para que la aplicación del principio de diversidad cultural y el ejercicio de esos derechos llegue a ser una realidad en Ecuador.

Los territorios pluriculturales son mayoritarios en el caso de Ecuador. Cantones como Cotacachi u Otavalo, ubicados en la provincia de Imbabura, cuentan con un 50 o 60 % de población indígena. El cantón Guamote, ubicado en la parte central de Ecuador, cuenta con una población indígena del 98 %. Al frente de estos municipios se encuentran compañeros indígenas elegidos como alcaldes. Y la gestión que han impulsado es de carácter pluricultural, es decir, incluyente y participativa, puesto que en estos cantones convivimos pueblos indígenas, blancos-mestizos y afroecuatorianos. En estos casos no sería posible un “territorio indígena” en exclusiva, pues la realidad nos señala que se trata de un territorio pluricultural y de un ejercicio del gobierno también pluricultural. Y a partir de esta realidad, la toma de decisiones, por la vía de la participación ciudadana, se encuentra en la población pluriétnica del territorio cantonal. La consulta permanente, la rendición de cuentas, el control social o las veedurías ciudadanas repercuten directamente en la reorientación de los recursos públicos para la inversión, mirando dónde están las prioridades que benefician al conjunto de la población local. Esta participación ciudadana pluricultural permite construir la ciudadanía, optimizar los recursos humanos y económicos así como eliminar el clientelismo y el populismo que mucho daño han causado en nuestros países.

En suma, diríamos que la construcción de una nueva forma de ejercer el poder en los gobiernos locales viene a ser un incipiente ejercicio de lo que podría suponer en un marco nacional la construcción de un Estado incluyente, pluricultural y plurinacional en el que se plasme el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas. De ahí que la propuesta no puede quedar sólo en el ámbito del gobierno local. La propuesta debe tener alcances nacionales, concretándose el carácter estatal como plurinacional que permitirá que las nacionalidades indígenas y afroecuatorianas también comiencen a ejercer plenamente la libre determinación.

Si en el contexto internacional hay conceptos como la soberanía que comienzan a replantearse —y ahí tenemos el caso de la Unión Europea, que rebasa todo y aplica un solo tipo de moneda, que no es simplemente parte de una política monetarista—, ¿por qué no entrar en aperturas conceptuales de cómo debemos concebir la libre determinación en los tiempos actuales? No debemos encerrarnos en los viejos conceptos. No debemos poner límites a los pueblos indígenas en materia de su ejercicio de la libre determinación. Hacerlo significaría que, en el concierto internacional, los autoidentificados como modernos y modernizadores, pretenden mantener pueblos de primera y segunda clase.

La situación de los pueblos indígenas de Ecuador, que he bosquejado a grandes rasgos, en el ámbito de la libre determinación, es similar a la de otros países de la región; pero también es distinta a otras, como ocurre con los pueblos indígenas que hemos visitado aquí en Estados Unidos, territorialmente enmarcados incluso en sus espacios y dotados de una ley de autogobierno. Al inicio nos alegrábamos y admirábamos su autogobierno. Pero cuando hemos venido a compartir su realidad, nos hemos dado cuenta de que el “autogobierno” es muy limitado. Y esos límites no se corresponden con un país que hace gala de un ejercicio democrático. Estados Unidos funciona bajo un modelo de Estado confederado. ¿Por qué no reconocer a los pueblos indígenas como Estados Indígenas Confederados —en lugar de pueblos en reservas—, en los que los propios pueblos indígenas decidan sobre su destino?

En cualquier caso, los pueblos indígenas tendrán en cada país sus planteamientos ajustados a su realidad. Sin embargo, en aras del ejercicio de la democracia, deben existir aperturas suficientes para valorar y reconocer el derecho a la libre determinación que plantean los pueblos indígenas.

Para finalizar, redundaría en la responsabilidad histórica que tienen los Estados para modificar la implicancia que hoy en día imprime la libre determinación. El reto está en asumir que la libre determinación implica contar con Estados incluyentes. La libre determinación de los pueblos indígenas es cuestión de democracia. Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación.

En este marco debemos considerar que estamos viviendo etapas de transición, en las cuales debemos lograr el acercamiento y la apertura de los gobiernos para que, sin temor, puedan no sólo discutir sino aceptar que la libre determinación es una condición básica para fortalecer la institucionalidad y una condición básica para construir democracias pluriétnicas. Por ello, basta de temores con respecto al supuesto separatismo. Y en el caso de que su realidad así lo determine, ¿por qué no admitirlo si existen las condiciones? La propia realidad irá marcando los avances. Pero quisiera insistir en que no se anteponga una falta de voluntad política para seguir sosteniendo los modelos actuales de Estados excluyentes.

Siendo ésta una realidad innegable, evacuemos los temores, despójense de los poderes omnímodos y pongamos en el tapete el ejercicio de una verdadera compartimentación del poder, porque eso es democracia.

Esta es la experiencia que me habían solicitado compartir con ustedes. Espero que eso pueda ayudar a entender la realidad y los planteamientos. Aspiro a que los gobiernos pierdan el temor respecto al ejercicio que se puede hacer sobre la libre determinación, contando con Estados incluyentes. Y concluyo invocando que se respete el artículo 3 de la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas, producto de varios años de debate y contribuciones de los pueblos indígenas.

## **Libre determinación: La perspectiva australiana**

*William Jonas, Comisionado de Justicia Social para los aborígenes e isleños del Estrecho de Torres*

Ante todo, permítanme que me presente brevemente. Mi nombre es Bill Jonas y pertenezco al grupo aborígen australiano de los Worimi. Nuestras tierras tradicionales se encuentran en la región del río Karuah, al norte de Sidney, en Nueva Gales del Sur. Desde 1999 soy Comisionado de Justicia Social para los Aborígenes e Isleños del Estrecho de Torres en la Comisión Australiana de Derechos Humanos e Igualdad de Oportunidades.

El cargo de comisionado de justicia social es un cargo oficial independiente, con responsabilidades jurídicas de vigilancia de la aplicación de las normas relativas a los derechos humanos por parte de los gobiernos australianos en cuanto a los pueblos indígenas se refiere.

Una parte importante de este cargo consiste en presentar dos informes al Parlamento federal cada año. El primero — *el informe de justicia social*— trata del ejercicio y disfrute de los derechos humanos por el pueblo indígena y el segundo — *el informe sobre los títulos indígenas*<sup>1</sup> — trata específicamente de las cuestiones relacionadas con los títulos de propiedad y los derechos humanos. Apenas anoche llegué a Nueva York porque esta semana presenté mis últimos informes al Parlamento federal.

Se me pidió que hablara de la perspectiva australiana respecto al derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación.

A lo largo de la historia, la política gubernamental australiana y otras prácticas referentes a los pueblos indígenas pasaron por las siguientes etapas: la extinción; luego, cuando los pueblos indígenas estuvieron a punto de desaparecer a raíz de esta política, se procuró amenizar su muerte mediante una política de protección, seguida por otra de asimilación; y a principios de los años 1970 por otra de libre determinación. Como ya indicó la señora Daes esta mañana, los gobiernos cambian y sus políticas también y, en 1996, Australia eligió un gobierno conservador que cambió las bases de la política indígena y pasó de la libre determinación a la potenciación, signifique esto lo que signifique.

Lo que me propongo hacer en el tiempo limitado del que dispongo, es darles algunos ejemplos de las demandas de los pueblos indígenas en materia de libre determinación. Estos ejemplos ilustran las siguientes cuestiones clave:

---

<sup>1</sup> Para mayor información sobre el Comisario de Justicia Social, los últimos informes sobre justicia social y los títulos indígenas, así como otras publicaciones, véase: [www.humanrights.gov.au/social\\_justice/index.html](http://www.humanrights.gov.au/social_justice/index.html).

- en primer lugar, para los aborígenes e isleños del Estrecho de Torres en Australia, libre determinación significa un gobierno incluyente y la garantía de la participación efectiva de los pueblos indígenas en los procesos que definen y controlan su vida;
- en segundo lugar, y derivándose del punto anterior, los australianos indígenas no abrigan la idea de que la libre determinación llevará a la secesión y creación de estados separados y, al respecto, les voy a dar dos ejemplos —el del Estrecho de Torres y el de los Territorios del Norte— que son particularmente interesantes;
- en tercer lugar, para los pueblos indígenas de Australia, la libre determinación es esencial para proteger y hacer valer adecuadamente nuestras culturas, así como para mantener la integridad cultural; y
- en cuarto lugar, a pesar de estos factores y, en mi opinión, de acuerdo con ellos, los pueblos indígenas en Australia *no* consideran que sus derechos a la libre determinación deberían limitarse a lo que se llama una libre determinación interna.

Como expuso la Sra. Pacari en su presentación de esta mañana, la libre determinación es una cuestión política. Estoy de acuerdo, pero yo partiría, para cualquier discusión sobre los pueblos indígenas y la libre determinación, del reconocimiento explícito de que es una realidad política que los pueblos indígenas tienen *efectivamente* derecho a la libre determinación. Las conclusiones de los comités de defensa de los derechos humanos creados en virtud de instrumentos internacionales a lo largo de varios años lo confirman.

En julio de 2000 Australia se presentó ante el Comité de Derechos Humanos que había planteado en su lista de cuestiones previa al período de sesiones la pregunta siguiente:  
¿Cuál es la política de Australia respecto a la aplicabilidad a los pueblos indígenas de Australia del derecho a la libre determinación de todos los pueblos?<sup>2</sup>

Al confirmar las observaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, emitidas este mismo año, según las cuales las enmiendas a la legislación australiana sobre los títulos de propiedad discriminaban a los pueblos indígenas<sup>3</sup>, el Comité de Derechos Humanos declaró en sus observaciones finales que:

El Estado debería tomar las medidas necesarias para que los habitantes indígenas tuvieran un papel más destacado en la adopción de decisiones sobre sus tierras tradicionales y recursos naturales (de acuerdo con el artículo 1, párrafo 2 del Pacto)<sup>4</sup>.

En otras listas previas a períodos de sesiones y otras observaciones de los comités sobre derechos humanos y sobre derechos económicos, sociales y culturales de estos últimos años, así como en varias declaraciones individuales al Comité de Derechos Humanos<sup>5</sup>, se

---

<sup>2</sup> Comité de Derechos Humanos (CDH), Lista de cuestiones: Australia, UN Doc: CCPR/C/69/L/AUS, 25/4/2000, Núm. 4.

<sup>3</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Observaciones finales – Australia, Doc. ONU CERD/C/04/Add.101; 19/4/2000, párrafos 8-10.

<sup>4</sup> Comité de Derechos Humanos, Observaciones finales sobre Australia, UN Doc: CCPR/CO/69/AUS, 28/7/2000, párrafo 9.

<sup>5</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Lista de cuestiones: Canadá, UN Doc: E/C.12/Q/CAN/1, 10 de junio de 1998, Núm. 23; Comité de Derechos Económicos, Sociales y

encuentran más comentarios sobre la cuestión del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas con relación a los informes periódicos de Canadá y Noruega.

Pasemos ahora a la situación actual en Australia. Quisiera darles dos ejemplos. El primero es el debate sobre la estadidad del Territorio del Norte (TN) de Australia.

Nuestro sistema constitucional es una federación de estados con plenos poderes y de territorios con poderes más limitados. Después de formar parte del estado de Australia Meridional, el TN existe como tal desde hace menos de 40 años. Durante casi todo ese tiempo, el TN manifestó su deseo de ser un estado, asunto éste que iba a requerir el acuerdo de la Commonwealth para que se llevara a cabo un referéndum en el Territorio.

Dicho referéndum se celebró en octubre de 1998, a raíz de un extenso proceso a través del cual un comité del parlamento del TN examinó las distintas opciones de estadidad y redactó un proyecto de constitución. Esta constitución incluía muchas características cruciales para los pueblos indígenas del territorio, entre ellas un proyecto de ley sobre derechos, mecanismos para garantizar un gobierno abierto, una plena participación y el reconocimiento de su derecho consuetudinario y sus prácticas culturales.

Pero el Gobierno de entonces —un Gobierno muy conservador, que fue desplazado recientemente tras 30 años en el poder— no aceptó esta constitución y la reemplazó por una propuesta que no proporcionaba dicho reconocimiento a los pueblos indígenas. Como consecuencia de esto, los pueblos indígenas del TN se reunieron en Kalkarinji, en el centro de Australia, para elaborar una respuesta a la propuesta de estadidad.

La declaración de Kalkarinji de las naciones aborígenes conjuntas del centro de Australia rechazó el establecimiento de un nuevo estado mientras el Gobierno federal no participara en negociaciones de buena fe con representantes libremente escogidos entre las naciones aborígenes que llevasen a una constitución basada en la igualdad, la coexistencia y el respeto mutuo.

En el referéndum que se celebró dos meses después, el 52 % de los habitantes del territorio dijeron no a la estadidad y la propuesta no ganó. Entonces, las naciones aborígenes se reunieron nuevamente en Batchelor, en diciembre de 1998, para elaborar normas de evolución del gobierno. Los resultados de esta reunión y de la de Kalkarinji se

---

culturales, Observaciones finales: Canadá, UN Doc: E/C.12/1/Add.31, 10/12/98; CDH, Observaciones finales: Canadá, Un Doc: CCPR/C/79/Add.105, 7/4/99, párrafos 7,8; CDH, Observaciones finales: Noruega, UN Doc: CCPR/C/79/Add.112, 05/11/99, párrafos 10 y 17, según cuyos términos (en el párrafo 17) “el Comité espera que Noruega presente un informe sobre el derecho a la libre determinación del pueblo Sami de conformidad con el artículo 1 del Pacto, y en particular el párrafo 2 del mismo”. La CDH también ha confirmado que los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación en las comunicaciones individuales siguientes: Lubicon Lake Band v Canada (1990) Un Doc: CCPR/C/38/D/167/1984; y Marshall (Mikmaq Tribal Society) (1991) UN Doc: CCPR/C/43/D/205/1986.

conocen con el nombre de Estrategia Constitucional Indígena para el Territorio del Norte (*Indigenous Constitutional Strategy for the Northern Territory*)<sup>6</sup>.

Los pueblos indígenas del TN dicen que esta estrategia constituye “el plan rector indígena de evolución del gobierno en el TN... (con) igual importancia para la evolución del Gobierno federal”<sup>7</sup>. Incluye:

- El reconocimiento de la ley aborígena a través de los sistemas jurídicos y de gobernanza aborígenes;
- La protección del derecho inherente de los pueblos aborígenes a la libre determinación en la nueva Constitución;
- El reconocimiento y la protección continua de los derechos indígenas a la tierra y a los recursos;
- Los procesos para facilitar un autogobierno aborígena, incluyendo en ello un sistema de financiamiento directo con el Gobierno federal y el examen de opciones como las autoridades regionales, los acuerdos regionales y las disposiciones de los tratados;
- La negociación sobre el control y la prestación de servicios en materia de servicios y estructuras esenciales, salud, educación, ley y justicia, para asegurar que son culturalmente apropiados; y
- La protección adecuada de los derechos humanos.

Este ejemplo ilustra perfectamente los deseos de los pueblos indígenas en Australia y demuestra claramente que se quiere un cambio radical en las relaciones actuales con los pueblos indígenas, pero, y es importante indicarlo, manteniendo la integridad de la geografía y del sistema de gobierno del territorio. Propone lo que James Anaya ha llamado un “estrato indígena en la federación” (*Indigenous layer of federation*).

La importancia de esto en el contexto australiano es que los pueblos indígenas del TN representan el 28,5 % de la población total, mientras en otros estados o territorios la mayor proporción de pueblos indígenas es de 2,5 %. El TN es también un territorio con un régimen de tenencia de la tierra que desde hace 20 años otorgó a los pueblos indígenas la propiedad del 80 % de la línea de la costa y más del 50 % del territorio; y un lugar donde se ha conservado, mantenido y practicado mucho la ley, la lengua y la cultura aborígena.

En pocas palabras, se trata de uno de los lugares donde los deseos de secesión o de ruptura respecto a los sistemas australianos de gobierno serían factibles en función de la propiedad de los recursos y de las tierras y del tamaño de la población. Sin embargo, está claro que los pueblos indígenas del territorio no manifiestan esta aspiración.

El segundo ejemplo se ubica en otro lugar donde el pueblo indígena mantuvo sus tradiciones culturales y donde es geográfica y regionalmente factible una forma indígena

---

<sup>6</sup> Indigenous Constitutional Convention Secretariat, *Indigenous Constitutional Strategy - Northern Territory*, Northern Land Council and Central Land Council, Casuarina and Alice Springs, 1998.

<sup>7</sup> *Ibid*, pág. 5.

de gobierno: el Estrecho de Torres. Las islas del Estrecho de Torres se encuentran al norte del estado de Queensland, colindando con Nueva Guinea, en el mar de Timor. Son la “cuna”, si quieren, de los títulos de propiedad de los autóctonos australianos, con la reivindicación histórica de Eddie Koiki Mabo de la isla de Mer, en el Estrecho de Torres.

Durante más de 40 años, los isleños del Estrecho de Torres buscan la autonomía regional a través del establecimiento de un gobierno regional que tenga en cuenta tanto los intereses de los indígenas como los de los que no lo son, y que controle los procesos de prestación de servicios, con formas de gobierno que mantengan su integridad cultural.

Como declaró el Sr. Terry Waia, presidente de la Administración Regional del Estrecho de Torres:

Lo que desean los isleños del Estrecho de Torres es una región del Estrecho de Torres autónoma... Queremos más autonomía porque, entre otras razones, queremos ocuparnos nosotros mismos de nuestros asuntos. También porque sabemos que el hombre del lugar es el más indicado para saber qué se necesita. Ahora como en el pasado, las decisiones que se toman en Canberra o Brisbane no tienen en cuenta nuestras necesidades locales y nuestra cultura. La buena gobernanza significa que son las personas apropiadas, al nivel apropiado, en el lugar apropiado y en el momento apropiado las que toman las decisiones<sup>8</sup>.

El Gobierno federal australiano apoya en gran parte este proceso, pero es lento. Como este proceso se negocia entre el Gobierno del estado de Queensland y el Gobierno federal de Australia, la administración regional del Estrecho de Torres también ha negociado acuerdos relativos a la prestación de servicios coordinados en materia de salud, educación y otras áreas, y ha presentado una reivindicación de título indígena de propiedad sobre el mar y todas las vías navegables de todo el Estrecho de Torres. Estas iniciativas se llevan a cabo con el objetivo de la autonomía. Se nota que la integridad cultural del proceso es primordial en el último caso y ejerce mucha influencia.

Una vez más, los pueblos indígenas de un área geográfica bien definida, con culturas y sistemas indígenas fuertes tratan de ejercer su derecho a la libre determinación de una manera que no desmantela el régimen político australiano, sino que asegura el respeto de la cultura y una participación máxima y eficaz.

En general, estos ejemplos y otros subrayan la profunda insatisfacción de los pueblos indígenas de Australia frente a los procesos actuales y la falta de participación y gestión de las comunidades indígenas, que lo pagan con problemas de salud, educación, desempleo, altos índices de crímenes y de violencia como tela de fondo.

---

<sup>8</sup> Waia, T, Greater autonomy and improved governance in the Torres Strait Islands region, Discurso ante la conferencia australiana de reconciliación sobre gobernanza indígena, 3 de abril de 2002. [www.reconciliationaustralia.org](http://www.reconciliationaustralia.org).

Señor presidente, estos ejemplos también subrayan otra característica clave de la libre determinación y es que se trata de establecer relaciones equitativas dentro de la sociedad. Como tal, es un proceso y no un simple acontecimiento. Como lo expresó tan elocuentemente la señora Daes anteriormente:

El derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas debería interpretarse normalmente como su derecho a negociar libremente su régimen y representación en el Estado en el que viven. Esto podría describirse como una especie de “construcción tardía del Estado”, a través de la cual los pueblos indígenas puedan reunirse con todos los demás pueblos que componen el Estado en términos acordados mutuamente y justos, después de muchos años de aislamiento y exclusión. Esto no significa la asimilación de los individuos o indígenas como ciudadanos iguales a todos los demás, sino el reconocimiento y la incorporación de pueblos diferentes en el tejido del Estado, con arreglo a los términos acordados.<sup>9</sup>

En el resto de la sociedad australiana o la comunidad internacional no tienen por qué temer esto. No se trata de crear derechos aparte. Se trata de crear un gobierno incluyente, donde el pueblo indígena desempeñe un papel en el establecimiento de las prioridades y del futuro. Como dijo también la señora Daes, el derecho a la libre determinación es “el derecho a reclamar una asociación plenamente democrática” en la sociedad y como consecuencia:

“... esto significa que el Estado existente tiene el deber de tomar en cuenta las aspiraciones de los pueblos indígenas en las reformas constitucionales elaboradas con el fin de compartir el poder democráticamente. También significa que los pueblos indígenas tienen el deber de tratar de llegar a un acuerdo, de buena fe, sobre el reparto del poder dentro del Estado existente, y de ejercer su derecho a la libre determinación de esta manera y a través de vías pacíficas, dentro de lo posible”

Por esta razón encuentro ilógica la ecuación que algunos Estados establecen automáticamente entre libre determinación y secesión. La libre determinación exige del Estado que ejerza el poder compartiendo acuerdos con los pueblos indígenas, en lugar de que el poder esté en manos de uno u otro de estos socios. Es duro ver que se puede concebir que un proceso llevado de buena fe, a través de negociaciones auténticas con miras al reconocimiento cultural y teniendo en mente la igualdad, esté planeado para tener como resultado la secesión.

---

<sup>9</sup> Daes, E. Discrimination against Indigenous Peoples – Explanatory Note Concerning the Draft Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, parrafo 26.

Al mismo tiempo, estos procesos de renegociación son sustanciales en el marco de la reforma institucional que suponen y, en mi opinión, el concepto de libre determinación interna no abarca totalmente este aspecto de la transformación. Los procesos internacionales han establecido para los Estados términos de referencia de una sola pieza, conformes con su tratamiento de los pueblos indígenas, y estos términos de referencia no deberían establecerse a un nivel tan bajo en el contexto de los actuales acuerdos institucionales ni sin el reconocimiento de la personalidad jurídica internacional de los pueblos indígenas. A mi entender, el artículo 3 del Proyecto de Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas —redactado conforme a las disposiciones del proyecto de ley internacional de los derechos— constituye la expresión mínima aceptable de nuestro derecho a la libre determinación.

Y quisiera concluir haciendo una observación que ya he hecho a lo largo de los años. En Australia, las políticas y los programas gubernamentales adoptan lo que llamaría un enfoque de “gestión de crisis” respecto a la política indígena que mantiene la desigualdad experimentada por los Australianos indígenas, a través de problemas de mala salud, educación, vivienda, situación laboral, etc. A pesar de los niveles de gastos sin precedente, no hace sino administrar la desigualdad que experimentamos como pueblos. Lo que hace falta, obviamente, es un enfoque basado en la asociación y el respeto mutuo, para facilitar la participación de los indígenas en pie de igualdad o permitir que los pueblos indígenas, como dijo esta mañana la señora Daes, “vivan bien”.

Para empezar a remediar esta situación hace falta nada menos que el reconocimiento de nuestro derecho a la libre determinación.

## **Una perspectiva asiática**

*Victoria Tauli Corpuz, Directora ejecutiva Tebtebba Foundation*

Me gustaría agradecer a Derechos y Democracia (Centro Internacional para los Derechos Humanos y el Desarrollo Democrático) por haber organizado este panel. Quisiera también agradecer a nuestros oradores, la señora Erica Daes, Maivan y Nina Pacari por compartir con nosotros sus reflexiones sobre la libre determinación.

Me gustaría presentar una breve visión de la situación de los pueblos indígenas de Asia, examinar las razones del por qué la libre determinación es difícil de alcanzar en muchas situaciones en Asia y proponer algunas recomendaciones para llevar adelante la consecución de ese derecho.

Primeramente, como muchos de ustedes conocerán, por supuesto que la situación en Asia es muy diversa. Hay situaciones en las cuales los pueblos indígenas ni siquiera están reconocidos como tales, situaciones en las cuales ni siquiera tienen derecho de ciudadanía. En Tailandia, por ejemplo, nuestros hermanos y hermanas de las tribus Hill no tienen derecho a la ciudadanía. De manera que no pueden circular libremente en Tailandia. En el mismo caso están los pueblos indígenas de Burma. Tenemos otras situaciones en las cuales los conflictos armados están consumiendo comunidades enteras una vez agotados todos los medios pacíficos para resolver esos conflictos. Como dijo Erica Daes anteriormente, a esas comunidades no se les ha dado ninguna otra opción, nada. En Filipinas, por ejemplo, cuando estábamos luchando contra la construcción del dique del río Chiku, exploramos todos los medios pacíficos que tuvimos a nuestro alcance. Sostuvimos diálogos entre nosotros, tratamos de mantener algún diálogo con el Gobierno, hicimos peticiones al presidente Marcos, numerosas delegaciones nos visitaron, pero de nada sirvió; las autoridades nacionales y la compañía insistieron en construir el dique. De modo que la única opción que dejaron a muchos de nuestros pueblos fue la de tomar las armas para luchar contra esa construcción. Únicamente después de que la gente tomara las armas el Gobierno estuvo de acuerdo en establecer un diálogo y el Banco Mundial se vio forzado a cancelar la construcción del dique.

En Filipinas, el Gobierno aprobó la Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas, la cual es en realidad un clon del Proyecto de Declaración sobre los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas y que muestra algunos puntos de contacto entre el trabajo que estamos haciendo localmente y el cabildeo que realizamos en las Naciones Unidas. Estamos llevando al país el trabajo que se está realizando en el ámbito internacional y usándolo como instrumento, como estructura para una legislación que reconozca nuestros derechos.

En segundo lugar, me gustaría mencionar que, como todos sabemos, hay una enorme cantidad de obstáculos contra el logro del derecho a la libre determinación. Tras la independencia de muchos de nuestros Estados contra los reinos coloniales, el concepto integral de “una nación, un estado” socava toda la diversidad de pueblos que hay en

nuestros territorios. Este concepto de nacionalidad ha sido en realidad uno de los mayores problemas con los que han tenido que tratar los pueblos indígenas. De hecho, hay pueblos incluso que no son realmente parte del Estado, como Timor Oriental o Papúa Occidental, que han sido colonizados para incluirlos en la llamada nación única imaginaria. La supresión violenta de la afirmación de la identidad propia es la razón por la cual hay tanta disidencia.

El segundo obstáculo es, por supuesto, la mentalidad discriminatoria de la población dominante y de los organismos gubernamentales. Quisiera volver sobre un punto tratado por Erica Daes cuando dijo que la libre determinación no puede alcanzarse sólo mediante una legislación. Una de las razones más importantes es que, a pesar de la adopción de la Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas, los funcionarios de la Comisión Nacional de Pueblos Indígenas, los funcionarios públicos filipinos e incluso las Naciones Unidas realmente no entienden, ni respetan, ni aceptan lo que los pueblos indígenas dicen sobre el asunto. Nos hemos reunido con varios organismos gubernamentales para ver cómo podemos trabajar juntos, en particular con miras a la delimitación de las tierras ancestrales y hemos tenido ocasión de escuchar los comentarios más paternalistas que ustedes puedan imaginar. La cultura, la mentalidad, las actitudes paternalistas son muy difíciles de corregir, debido a que las personas que las exhiben aún creen que no podemos hacer algo por nosotros mismos. De hecho, en el sistema de las Naciones Unidas, cuando hemos afirmado que los pueblos indígenas deben formar parte del Secretariado del Foro Permanente, algunas personas han preguntado por qué. ¿Pueden hacerlo los pueblos indígenas? ¿Hay entre ellos alguien calificado para hacer este trabajo? Quiero decir que ése es el tipo de comentarios que uno escucha y que ponen a uno furioso. ¿Cómo pueden las personas de la ONU, que son los que supuestamente implementan esta estructura, pensar y manifestarse de esa manera? Por consiguiente, pienso que éste es uno de los mayores obstáculos a los que tenemos que enfrentarnos.

En tercer lugar, lo cierto es que, debido al fenómeno de la globalización, nuestros Gobiernos no toman siquiera muchas decisiones. De manera que, incluso el derecho de los Estados a la libre determinación está muy socavado a causa de la globalización. Las decisiones se toman en la Organización Mundial del Comercio, en el Banco Mundial, en el Fondo Monetario Internacional, etc. Incluso si esas organizaciones dicen que respetarán nuestros derechos, de repente aparece una ley, un acuerdo, y debemos liberalizarlo todo. En Filipinas, por ejemplo, es cierto que tenemos la Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas, pero también tenemos la Ley de Minería que liberaliza la entrada de todas las compañías mineras extranjeras. Por otra parte, la industria de la minería y la Cámara de Comercio de la Minería demandaron al Gobierno filipino alegando que la Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas es inconstitucional. Afortunadamente ejercimos una gran presión y recientemente la Corte Suprema decidió sobreseer el proceso. Ahora los pueblos indígenas demandan al Gobierno argumentando que la Ley de Minería es inconstitucional, debido a que nuestra Constitución dice que sólo el 40 % de las acciones puede pertenecer a compañías extranjeras y esta ley minera permite tener la propiedad del 100 % de las acciones en las inversiones mineras. Para ser justos con algunos Gobiernos, hay que reconocer que en ocasiones tienen las manos atadas debido a sus obligaciones y a que se encuentran profundamente endeudados. De modo que, en muchos foros

internacionales como, por ejemplo, la Organización Mundial del Comercio, nosotros, pueblos indígenas, nos encontramos trabajando en estrecha colaboración con nuestro Gobierno para hacer valer nuestro derecho a tener el control de nuestro propio territorio y de nuestros recursos nacionales.

Por lo tanto, ¿qué se supone que debemos hacer para lograr este derecho? Primero, pienso que necesitamos observar y compartir todas las experiencias sobre la libre determinación desde el ámbito local hasta el ámbito mundial. Digo local porque en Filipinas, por ejemplo, a pesar de la Ley de Minería, en muchas de las provincias, incluso en mi propia ciudad, las comunidades han conseguido proclamar ordenanzas locales o municipales prohibiendo la entrada de las compañías mineras durante 25 años. Además, poseemos la condición de Gobierno local lo cual nos permite decidir cómo deben usarse las tierras y los recursos. Recientemente tuvimos una reunión y unas cinco provincias de Filipinas adoptaron ya esta prohibición. Se trata, de momento, de una resolución provincial, de una ordenanza provincial. Como el Gobierno filipino no sabe cómo tratar estas prohibiciones, el resultado ha sido que las cinco compañías más importantes se han retirado de estas comunidades, que se han negado a que pongan un pie en su territorio. Pienso que ésa es una forma de expresión de la libre determinación. Hay innumerables cosas como éstas que ocurren en el mundo y necesitamos tener en cuenta esas experiencias. Además, hay muchas maneras de ejercer la libre determinación. Por ejemplo, en Filipinas tenemos casos como el ya citado, pero en Papúa Occidental los pueblos indígenas decidieron que querían trabajar con la Compañía Minera Freeport y obtener todo lo que puedan de ella para fortalecer sus posiciones frente al Gobierno indonesio. De hecho, hay una gran variedad de experiencias que necesitamos tener en cuenta ya que enriquecerán nuestra experiencia.

El diálogo activo y constante con la población dominante y las campañas de sensibilización y educación continuas con estas personas, así como con los organismos gubernamentales son también otra forma de fortalecimiento para lograr nuestro derecho a la libre determinación. ¿Qué podría ser más pacífico que tener una reunión cara a cara con las compañías, una reunión cara a cara con los organismos gubernamentales, para darles a conocer quiénes somos, cómo pensamos? Ésa es la única manera en que se conseguirá el respeto mutuo. Se han negociado muchos acuerdos de paz entre los grupos armados y el Gobierno. Los procesos para construir la paz han sido los que prevén este tipo de reuniones cara a cara, estos diálogos personales, y pienso que es éste el tipo de enfoque que debemos plantearnos.

Por último, pienso que necesitamos realmente la solidaridad entre los pueblos indígenas de todo el mundo. Se ha demostrado que esta necesidad existe en el trabajo que hemos venido haciendo en las Naciones Unidas. Afortunadamente, hay un organismo como las Naciones Unidas que nos ha permitido reunirnos para estudiar estas experiencias, ver qué tienen en común y qué podemos hacer juntos. Esta solidaridad ha fortalecido, por supuesto, todas nuestras campañas. Yo regreso a la campaña minera, incluso si la compañía minera Río Tinto viene a Filipinas y dice que ha tenido un buen comportamiento, nuestros hermanos y hermanas de Australia, de América Latina, etc., compartirán con nosotros las experiencias que han tenido con esa compañía. Nos

informarán del comportamiento mostrado por esa compañía para con ellos. Este tipo de solidaridad realmente fortalecerá el conocimiento que tenemos sobre la forma en que esas compañías o Gobiernos se han comportado y juntos podremos combatirlos eficazmente.

Necesitamos también consolidar nuestros esfuerzos para reformar las Naciones Unidas, fortalecer su Foro Permanente. Es una institución que ayudará a reformar las Naciones Unidas y a que los pueblos indígenas participen en igualdad de condiciones en la búsqueda de la paz y de la justicia en el mundo, convirtiéndose así en el sector de la población que encabece el logro del desarrollo sostenible en el mundo.

## **El reconocimiento del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas: El futuro**

Discurso de apertura de la sesión plenaria

*Rodolfo Stavenhagen, Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas*

El intenso debate actual acerca del derecho a la libre determinación ha desbordado hacia la discusión sobre las implicaciones de este concepto con relación a los derechos de los pueblos indígenas.

Pienso que debemos recordar que hay varios niveles de aproximación y análisis del problema del derecho a la libre determinación. Tengo la impresión de que en los últimos años la discusión ha sido tal vez excesivamente legal y técnica, cuando de lo que estamos hablando va más allá de los niveles técnico y legal. Debemos asegurarnos de que los conceptos que usamos están firmemente basados en fenómenos sociológicos y conceptos filosóficos. Pienso que uno de los problemas de este debate es que hay dos aproximaciones contradictorias al derecho a la libre determinación: una podría nombrarse aproximación “de arriba hacia abajo” y la otra, aproximación “de abajo hacia arriba”. La aproximación “de arriba hacia abajo” es, por supuesto, la que tradicionalmente han adoptado los Estados, de acuerdo a lo que a ellos les interesa de la aplicación válida del derecho a la libre determinación, tal como se define en relevantes documentos nacionales e internacionales. Políticamente, el derecho a la libre determinación se usa para fomentar muy válidos y legítimos intereses y objetivos nacionales.

Sin embargo, la otra, la aproximación “de abajo hacia arriba” es la que, en mi opinión, requiere muchas más aclaraciones. Podríamos considerarla como una aproximación constructivista: el derecho a la libre determinación entendido, de hecho, como un derecho de los pueblos y no de los Estados; como el derecho de colectividades organizadas de maneras particulares y aquí es donde pienso que el término pueblos debe usarse de acuerdo a su significado sociológico y cultural. Puede que sea también un término legal, pero en los instrumentos de las Naciones Unidas apenas hay referencias al término “pueblos” como concepto legal. Por otra parte, en los debates políticos que están teniendo lugar en algunos países, vemos posiciones controvertidas y polémicas en cuanto a la definición de “pueblos”, de manera que no es un término no problemático en su utilización. Pero ciertamente, mientras intentamos construir un nuevo tipo de régimen internacional para el derecho de los pueblos a la libre determinación, debemos comenzar por el concepto de “pueblos” en sí mismo. Si eso se consigue, será más fácil acomodar los intereses de los Estados y los derechos de los pueblos. En mi opinión, esos asuntos deben ser deslindados de uno u otro modo en las actuales discusiones sobre el derecho a la libre determinación, tanto en los documentos de la ONU, como en los documentos regionales y, dentro de éstos, en el Proyecto de Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Américas.

Realmente espero que estos asuntos vayan a ser abordados en la discusión de esta tarde, para ayudarnos a pensar con mayor claridad acerca de las dos aproximaciones y los

valores que podemos encontrar bajo la utilización legal y técnica tanto del concepto de libre determinación, como del de pueblos. Tengo la esperanza de que nuestros panelistas y los participantes en la discusión nos ayudarán a abordar algunos de estos asuntos.

## **El derecho a la libre determinación y los pueblos indígenas: Una perspectiva gubernamental**

*Antonio Arenales Forno, representante permanente de Guatemala ante la Oficina Europea de las Naciones Unidas en Ginebra*

El derecho a la libre determinación es un derecho humano colectivo, reconocido en los pactos de derechos civiles y políticos, y de derechos económicos, sociales y culturales.

Conforme a estos pactos, son titulares de dicho derecho humano colectivo todos los pueblos, sin distinción alguna, incluso los pueblos indígenas; y en virtud de dicho derecho, todos los pueblos pueden establecer libremente su condición política y proveer a su desarrollo económico, social y cultural, pudiendo disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales.

La asociación, que generalmente se hace, entre el derecho a la libre determinación y el nacimiento de nuevos Estados, es lo que inquieta a los Gobiernos cuando se aborda el reconocimiento o el ejercicio de este derecho. Sin embargo, el derecho a la libre determinación puede o no dar lugar al nacimiento de nuevos Estados, pues en virtud del mismo pueden también desaparecer Estados como resultado de procesos de integración, o pueden constituirse diversos tipos de autonomías dentro de un Estado. La declaración de principios relativos a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados, aprobada en 1970, mediante la resolución 2625 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, menciona estas formas de ejercicio de la libre determinación.

El hecho de que en el proceso de descolonización haya surgido gran cantidad de nuevos Estados y el que haya sido dentro de este contexto y con aquel resultado, que la comunidad internacional haya dedicado, casi exclusivamente, la atención y estudio del ejercicio del derecho, es lo que provoca esa asociación entre libre determinación e independencia que inquieta a los Gobiernos; sobre todo, a los de aquellos Estados dentro de cuyos territorios habitan diversos pueblos indígenas, y más aún cuando algunos de esos pueblos constituyen la mayoría de los habitantes en determinadas partes del territorio. Las inquietudes se convierten en temor y resistencia, cuando dirigentes o representantes de esos pueblos dejan ver, clara o veladamente, intenciones secesionistas al invocar dicho derecho.

Es de enorme importancia, tanto para los Estados como para los pueblos indígenas, que empecemos a prestar la debida atención al derecho a la libre determinación fuera del marco de dominación colonial u ocupación extranjera. Es fuera de este marco, donde, durante el último cuarto de siglo, el ejercicio de este derecho ha dado lugar a los más importantes y dramáticos cambios en la comunidad internacional. Ejemplos de ello son, dentro de muchos otros, el nacimiento o renacimiento de una treintena de Estados al desaparecer la Unión Soviética, Checoslovaquia y Yugoslavia, el fortalecimiento de las autonomías en España, en el Reino Unido y en otros Estados, la integración política en marcha en la Unión Europea, la permanencia de Quebec en Canadá, etc.

Con respecto a los pueblos indígenas, este tema se ha convertido en el obstáculo principal para que podamos avanzar en una declaración de identidad y derechos de los pueblos indígenas, en la cual llevamos diez años de discusión, pese a que es tan sólo el primer paso para la adecuada protección de esa identidad y derechos. Tras la declaración debería surgir una convención, como en el caso de los niños y de las mujeres, pues sólo un instrumento jurídicamente vinculante, que reconozca como tales los derechos de los pueblos indígenas, incluido su derecho a la libre determinación, podrá servir para garantizar adecuadamente a estos pueblos su identidad y derechos. Para concluir, la declaración y una eventual convención sólo serán posibles si precisamos con claridad el significado y alcance del ejercicio del derecho a la libre determinación.

El derecho humano colectivo a la libre determinación ha existido y se ha ejercido desde tiempos inmemoriales. Existe y está tan vigente hoy como en 1945 cuando se suscribió la Carta de las Naciones Unidas o cuando, en 1960, se adoptó la resolución 1514 sobre descolonización o cuando posteriormente se redactaron los pactos. Este derecho se ha ejercido por los pueblos, cambiando la estructura política mundial, sin que hayan importado los obstáculos que algunos Estados hayan puesto, ya sea invocando normas internacionales, ya sea con medidas de fuerza, ya sea, como se pretende hoy por algunos respecto de los pueblos indígenas, cuestionando la titularidad del derecho al negar o calificar la condición de pueblo a quienes así se consideran e identifican.

Respecto a este último aspecto, que tanto nos ha entretenido en los trabajos sobre la declaración, no puede aceptarse que el reconocimiento y el ejercicio de un derecho humano colectivo se haga depender de un previo reconocimiento por los Estados de la condición de pueblo; pues si ya es imposible lograr una definición única y universalmente aceptada de pueblo, que además nos llevaría al también imposible esfuerzo sobre el término nación, resulta absurdo que el ejercicio de un derecho humano fundamental dependa de la voluntad de los Estados de otorgar una calidad sobre la que no hay definición cierta.

La falta de estas definiciones, que han entretenido a juristas, sociólogos y antropólogos y lo seguirán haciendo, no debe ser un obstáculo para el reconocimiento y el ejercicio de este derecho. No lo ha sido respecto a los pueblos sometidos a dominación colonial y no lo ha sido ni puede pretenderse que empiece a serlo para los pueblos no sometidos a dominación colonial.

Lo que debe preocupar y ocupar a la comunidad internacional, es lograr que el ejercicio del derecho a la libre determinación sea posible de forma pacífica. Para ello podría evaluarse la posibilidad de un marco jurídico internacional sobre los alcances y condiciones del ejercicio de la libre determinación. Un marco que tendría que ser más claro y preciso en términos y conceptos que la resolución 1514 sobre la descolonización y que la declaración sobre amistad y cooperación entre Estados, aprobada en la resolución 2625 de 1970.

En el plano estatal o nacional, el ordenamiento político-jurídico de un Estado, incluyendo su sistema de gobierno, debe garantizar los derechos humanos y libertades fundamentales

de sus ciudadanos, incluyendo el derecho humano colectivo a la libre determinación. Esto sólo será posible mediante niveles adecuados de descentralización y autonomías y mediante mecanismos institucionales adecuados, tanto para la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones, como para el control ciudadano de los gobernantes. Para alcanzar estos niveles y mecanismos institucionales adecuados, debe necesariamente tenerse en cuenta, dentro de otros factores, la extensión y características del territorio y el tamaño y la composición de la población. Todo esto no es más que un Estado democrático de derecho.

En todos los Estados, incluidos los multinacionales o naciones multiétnicas, o como quiera que definamos la diversidad ciudadana, todos los pueblos que conviven en cada uno de ellos, podrán ejercer su derecho a la libre determinación dentro de ellos, siempre que cuenten con una democracia efectiva, lo cual significa que, conforme a las características de cada Estado, cuenten con los adecuados niveles de descentralización y autonomías y los adecuados mecanismos institucionales de participación y control.

Si los niveles de descentralización o autonomías y mecanismos institucionales no son los adecuados, los ordenamientos político-jurídicos de los Estados deberían ser suficientemente flexibles para permitir su adecuación o perfeccionamiento. Si el sistema es rígido y los ciudadanos no cuentan con las herramientas político-jurídicas, para promover cambios, o el Estado se resiste a esos cambios necesarios, el ejercicio del derecho a la libre determinación podrá dar legitimidad, como último y excepcional recurso, a movimientos de rebelión o secesión.

Otra fórmula que se ha utilizado, buscando limitar el ejercicio del derecho a la libre determinación, es separar los supuestos aspectos internos y externos o nacionales e internacionales. No es que exista propiamente un aspecto interno y otro externo de este derecho. Lo que hay es la necesidad de condiciones internas en los Estados que permitan su ejercicio pacífico, con respeto a la autoridad gobernante y a la integridad territorial de un Estado. Si esas condiciones no se dan o no se pueden generar, el derecho a la libre determinación podrá llegar a legitimar la rebelión o la secesión y ello demandará respuestas externas o internacionales, empezando por el reconocimiento.

Intentando simplificar, podríamos decir, que si bien la independencia y el nacimiento de nuevos Estados parecieran ser la forma normal de ejercicio de la libre determinación en pueblos sometidos a dominación colonial u ocupación, en pueblos no sometidos a dominación colonial u ocupación, el ejercicio de la libre determinación debe realizarse normalmente dentro de los Estados, siempre que en ellos existan o puedan crearse las condiciones político-jurídicas necesarias.

De la misma forma que la comunidad internacional, basándose en el derecho a la libre determinación, apoyó y continúa apoyando la independencia de pueblos sometidos a dominación colonial u ocupación extranjera, debe defender la integridad territorial y el gobierno de los Estados en los que existe un ordenamiento político-jurídico que permite a su o sus pueblos el ejercicio del derecho a la libre determinación. Cuando en un Estado no existe ese ordenamiento político-jurídico o es deficiente o insuficiente, la comunidad

internacional debe, en primera instancia, promover y cooperar para su adecuación o perfeccionamiento, y solamente en casos extremos podría avalar, favorecer o tolerar una rebelión contra un Gobierno o un movimiento secesionista que divida a un Estado. Es en este contexto donde podría intentarse un marco jurídico vinculante que tuviese como base la declaración de principios antes citada.

Las guerras de liberación nacional como uno de los supuestos a los que ha quedado reducido el derecho a la guerra en el mundo actual, deben circunscribirse o reducirse al ejercicio del derecho a la libre determinación. Para los pueblos sometidos a dominación colonial u ocupación extranjera, el derecho es a la guerra de independencia o de liberación; y para pueblos no sometidos a dominación colonial u ocupación, el derecho sería, como último recurso y agotados todos los recursos en las instancias nacionales e internacionales, un derecho a la rebelión contra Gobiernos no democráticos, o un derecho a la secesión.

Muchas constituciones, como la de mi país, reconocen el derecho a la rebelión. La comunidad internacional, desafortunadamente más por intereses políticos o económicos, que motivada por la defensa de la democracia, del derecho a la libre determinación o de la soberanía e integridad territorial, reconoce o desconoce Gobiernos y reconoce o no a Estados.

Volviendo un poco a los términos pueblo y nación, sin pretender definirlos, es importante recordar, que la resolución 1514 se refiere a que los pueblos tienen derecho a su territorio nacional. Si contrastamos esto con las constituciones que, como la de Guatemala, utilizan nación para referirse a todos los nacionales, en este caso al pueblo de Guatemala, pareciera que la palabra pueblo se utiliza como sinónimo de nación y para referirse a todos los nacionales, lo cual justificaría la oposición de quienes niegan el carácter de pueblo a los indígenas.

Sin embargo, el que los nacionales de un Estado se identifiquen como pueblo, tal como legalmente y de hecho lo hace el pueblo guatemalteco, no significa que en un Estado multinacional como Guatemala haya personas que se identifican también como pueblo maya. Lo mismo sucede, por ejemplo, con el pueblo galés, con el flamenco, con el catalán, con el quebequés, etc., y no existe razón para que no lo puedan hacer de igual forma los pueblos indígenas.

La naturaleza de derecho colectivo del derecho a la libre determinación, permite que para su ejercicio no importe que una persona individual se identifique, tanto como perteneciente al pueblo que incluye a todos los nacionales de un Estado, como, al mismo tiempo, perteneciente a otro pueblo, integrado por quienes, junto con él, tienen una conciencia colectiva de pertenencia y han desarrollado vínculos de distinta índole, como tradiciones, creencias y costumbres, que los distinguen e identifican como pueblo.

Un Estado multinacional sobrevive si su ordenamiento político-jurídico es adecuado o se adecua para el ejercicio de la libre determinación de todos los pueblos que lo conforman.

En Europa, en la historia reciente, tenemos en España la prueba de un ordenamiento político-jurídico exitoso y presenciamos el terrible fracaso en Yugoslavia.

También en España, cuyo ordenamiento político-jurídico es reconocido como adecuado para el ejercicio del derecho a la libre determinación, la comunidad internacional defiende su soberanía e integridad territorial frente a movimientos secesionistas.

Al referirnos al sistema democrático de gobierno, a la descentralización, a las autonomías, a los mecanismos institucionales de participación y control, no estamos refiriéndonos solamente a la parte del derecho a la libre determinación relativa a establecer libremente la condición política, sino también a la parte relativa a la libre disposición de riquezas y recursos naturales para que los pueblos puedan proveer a su desarrollo económico, social y cultural, porque, aun en los Estados plurales o multinacionales o multiétnicos, los niveles adecuados de descentralización y autonomía permitirán la adecuada participación y control en la administración de la riqueza y de los recursos naturales del Estado.

Lo que no puede dejar de tenerse en cuenta es que la libre disposición de las riquezas y de los recursos naturales, para que los pueblos puedan proveer su desarrollo, se da en virtud del ejercicio del derecho a la libre determinación, tanto de los pueblos indígenas como del pueblo nacional. Tan violatorio del derecho a la libre determinación es que los pueblos indígenas estén discriminados o marginados de los beneficios de la riqueza y de los recursos naturales, sobre todo cuando están en el territorio donde habitan, como lo sería el que ellos, en perjuicio de los demás nacionales, dispusiesen exclusiva o privilegiadamente de las riquezas y recursos naturales.

Durante la guerra fría sucumbieron las frágiles democracias de muchos países en desarrollo, víctimas de la lucha por exportar revoluciones de unos y de detenerlas militarmente de otros. Guatemala no fue la excepción. La mayoría de esos Estados, tras el final de la guerra fría, iniciaron un proceso de democratización, pero tanto en Guatemala como en muchos de esos Estados, esa transición es extremadamente difícil y compleja, porque no se trata de reconstruir un orden político-jurídico destruido, ya que en la mayoría de casos éste no respondía a las características de multiétnicidad, pluriculturalidad y multilingüismo del Estado. El reto es construir un nuevo orden político-jurídico, que, respondiendo a esas características, permita el ejercicio del derecho colectivo a la libre determinación tanto al pueblo nacional como a los pueblos indígenas.

No existe un modelo de ordenamiento político-jurídico válido para todos los Estados, menos aún cuando existe gran diversidad de Estados plurales o multinacionales, por llamarlos de alguna forma. Lo que ciertamente es universalmente aceptado es que todo ordenamiento político-jurídico debe buscar la garantía y vigencia de los derechos humanos y libertades fundamentales, incluido el derecho a la libre determinación, y esto exige la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones y control de los gobernantes a quienes el o los pueblos les delegan —no regalan— la soberanía. En Estados multinacionales esta participación y control sólo será posible mediante procesos

de descentralización y autonomía, cuya necesidad y niveles dependerá de las características específicas de cada Estado.

## **Los pueblos indígenas y el derecho a la libre determinación: Una igualdad necesaria. Una perspectiva indígena**

*Dalee Sambo Dorough, Unuit Circompolar Conference*

### Introducción

En estos breves apuntes quisiera compartir algunos de los distintos conceptos expresados por los pueblos indígenas respecto al derecho a la libre determinación, para hablar después de las posiciones diferentes de los Estados y concluir con la manera en que, según creo yo, el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas debería reflejarse en la Declaración.

### Conceptos y perspectivas indígenas relativas al ejercicio del derecho

Son diversos los puntos de vista entre los pueblos indígenas, de la misma manera que son muy diversas sus características históricas, culturales, sociales, políticas y económicas. A través de todo este debate indígenas-Estados sobre la libre determinación, los pueblos indígenas explicaron sus conceptos sobre el derecho y la manera en que funciona dentro de sus comunidades y sociedades. Algunos de ellos describieron sistemas regionales autónomos, como la autonomía gubernamental de Nunavut y de Groenlandia; otros hablaron de la soberanía tribal en los Estados Unidos, como en el caso de la nación Navajo; otros, como los Haudenosaunee, expusieron el punto de vista de sus pueblos, y otros hablan de la amplia gama de posibilidades políticas que se presentan. Por ejemplo, la Comisión Aborigen y de los Isleños del Estrecho de Torres (ATSIC) declaró:

“La Comisión Aborigen y de los Isleños del Estrecho de Torres (ATSIC) piensa que la referencia sin ambigüedad a la libre determinación es fundamental para la integridad de la Declaración. Quitar esta referencia perjudicaría irremediablemente el contenido de la Declaración, en particular los párrafos de la Parte VI relativos a la relación de los pueblos indígenas con sus tierras. La ATSIC comparte los puntos de vista de las organizaciones indígenas representadas en este foro y apoya la posición que les será transmitida a través de los representantes no gubernamentales de Australia... No sería apropiado limitar la aplicación del concepto de manera que no infiera un cuestionamiento al estado-nación. De hecho, según la ATSIC, más calificaciones de la libre determinación debilitarían innecesariamente el texto... Para los pueblos indígenas de Australia, la libre determinación es un concepto ambicioso que encierra una amplia gama de posibilidades políticas, desde la autogestión por los pueblos indígenas de sus propios asuntos, hasta la administración por sí mismos de sus propias comunidades o tierras. La libre determinación es un “derecho dinámico” en virtud del cual los pueblos aborigen e isleño del Estrecho de Torres seguirán procurando tomar decisiones de manera cada vez más autónoma... La Declaración debería

expresar en términos sencillos y sin ambigüedad que todos los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación”.<sup>1</sup>

En 1997 la ATSIC nuevamente y otras siete organizaciones aborígenes trataron del derecho a la libre determinación y declararon que:

“La práctica internacional muestra cada vez más que la libre determinación puede llevarse a cabo de varias formas. En el caso de los pueblos indígenas, estas formas dependerán de sus costumbres, necesidades y aspiraciones particulares... Un aspecto fundamental del derecho a la libre determinación es la noción de control y aceptación: el control de los procesos de toma de decisión que afectan nuestros asuntos y la aceptación de los términos que rigen nuestras relaciones con los Estados. Se las ha reconocido cada vez más como fundamentales en cualquier inventario de los derechos de los pueblos indígenas y lo son de manera implícita en el principio de no discriminación racial tal como se aplica a los pueblos indígenas”.<sup>2</sup>

La realidad del ejercicio del derecho a la libre determinación es perfectamente clara para los pueblos indígenas —algunos, si los hay, buscan una completa independencia o una completa autonomía como estados-naciones— pero toda persona indígena que ha intervenido antes las Naciones Unidas ha declarado sin equívoco que el derecho a la libre determinación debe ser reconocido a los pueblos indígenas como pueblos, sin calificación, limitación o cualquier otra reserva arbitraria discriminatoria. El derecho a la libre determinación debe aplicarse universalmente a todos los pueblos, incluso a los pueblos indígenas.

A este respecto, el artículo 1 de la Declaración se aplica a los pueblos indígenas como pueblos. El artículo 1 (1) de la Declaración Universal de Derechos Humanos dispone que “Todos los pueblos tienen el derecho a la libre determinación”. Se puede argüir que este lenguaje remite únicamente a los pueblos colonizados, en particular los situados en territorios sin autogobierno o en fideicomiso, como está previsto en la Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales de 1960.<sup>3</sup> Es cierto que el derecho a la libre determinación tiene su origen en la época de la descolonización y que el contexto ayudó a que dichos pueblos y la comunidad internacional en general comprendieran su contenido. Sin embargo, cuando en 1970 se adoptó la Declaración Relativa a los Principios del Derecho Internacional sobre las Relaciones Amistosas, que

---

<sup>1</sup> Declaración del Presidente de la Comisión Aborigen y de los Isleños del Estrecho de Torres (ATSIC), undécima sesión del WGIP, julio de 1993.

<sup>2</sup> Declaración de: Comisario de justicia social para los Aborígenes e isleños del estrecho de Torres (ATSIC), Foundation for Aboriginal and Islander Research Action, Indigenous Woman Aboriginal Corporation, National Aboriginal and Islander Legal Services Secretariat, New South Wales Aboriginal Land Council, Tasmanian Aboriginal Centre, grupo de trabajo de la Comisión de Derechos Humanos, tercera sesión, octubre de 1997.

<sup>3</sup> *Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales*, A.G. res. 1514 (XV), 15 U.N. GAOR, Supp. (No. 16) 66, ONU. Doc. A/4684, 14 de diciembre de 1960.

sirvió de referencia en materia de derecho a la libre determinación, este derecho no se interpretó necesariamente limitándose a las condiciones coloniales.<sup>4</sup>

En lo que se refiere a los pueblos indígenas, es importante notar que la libre determinación, la soberanía y el autogobierno son inherentes a su régimen legal como pueblos. El derecho es preexistente y no puede ser dado o creado por nadie ni ningún por ningún Gobierno. Queda expresado, ejercido y manifestado de distintas maneras por diferentes pueblos. Por lo tanto, debe reconocerse que hay muchos enfoques e interpretaciones para el ejercicio del derecho a la libre determinación en el caso de los pueblos indígenas, demasiados como para discutirlos en el presente contexto.

A lo largo de todo el año 1997, en el Grupo de Trabajo de la Comisión de Derechos, algunos Estados provocaron una discusión ardua sobre la noción de libre determinación “interna” y “externa”. Algunos Estados establecieron esta falsa dicotomía para confinar los derechos de los pueblos indígenas a la libre determinación a un derecho interno o a una prescripción del Estado. El derecho a la libre determinación no puede dividirse; es un derecho en su conjunto. Los Gobiernos no pueden afirmar que los pueblos indígenas, como todos los pueblos, tienen derecho a la libre determinación y al mismo tiempo declarar que los pueblos indígenas sólo tienen un derecho interno de autonomía o de autogobierno compatible con los métodos prescritos por el Estado para definir el contenido del derecho. Lo que expresaron los pueblos indígenas en este seminario, ante las Naciones Unidas, el Consejo del Ártico y en otros foros internacionales son ejemplos del ejercicio externo del derecho a la libre determinación. Nosotros mismos expresamos nuestra visión del mundo y nuestras perspectivas en el ámbito internacional, haciendo oír nuestra voz fuera de nuestras comunidades. Esto es un aspecto del derecho a la libre determinación.

En resumen, la posición de los pueblos indígenas ilustra la necesidad de un reconocimiento explícito del derecho a la libre determinación, sin calificación, limitación o cualquier otra reserva arbitraria discriminatoria que se añada al derecho en la Declaración. Los pueblos indígenas no se opusieron a los principios del derecho internacional. En vez de ello, reconocieron dichos principios y afirmaron que estos principios deben aplicarse equitativamente a los pueblos indígenas, de la misma manera que se aplican a todos los pueblos.

### Posición de los Gobiernos estatales

Ahí es donde empezamos a ver el contraste entre pueblos indígenas y Estados. La posición más alarmante expresada hasta la fecha es la del Gobierno de Canadá. En mi opinión, la posición de Canadá podría llegar a ser incluso más alarmante que la de Estados Unidos, como lo sugirió la profesora Maivân Lâm. Creo eso por dos razones: 1) la posición del Gobierno canadiense expresada en el Grupo de Trabajo de la OEA en marzo de 2002 se refleja en su presente formulación relativa al artículo sobre la libre

---

<sup>4</sup> H. Hannum, “Rethinking Self-Determination”, Virginia Journal of International Law, vol. 34, 1993, pág. 40.

determinación en las Declaraciones de la OEA y de las Naciones Unidas; y 2) está en el centro del debate al facilitar las reuniones a puertas cerradas de los Gobiernos y otras consultas entre sesiones. Las actitudes coloniales de los Gobiernos estatales perduran y es difícil identificarlas rápidamente, ya que a menudo se expresan a través de matices sutiles y no de declaraciones abruptas o etiquetas como lo experimentamos en el pasado: “bárbaros”, “salvajes”, “paganos” o “pueblos atrasados”. Las actitudes coloniales se notan en posiciones como la de Canadá. La propuesta más reciente hecha por Canadá ante la OEA, pero que puede aplicarse a la ONU también, es la siguiente:

“Lo que sigue es un intento de Canadá, a efecto de los Grupos de Trabajo de las Naciones Unidas y de la OEA, de esbozar la manera en que el derecho a la libre determinación podría ser aplicado por colectividades indígenas en Estados que tienen un gobierno representante del conjunto del pueblo perteneciendo al territorio sin distinción de raza, credo o color:

- Este derecho a la libre determinación respeta la integridad política, constitucional y territorial de los Estados democráticos.
- El ejercicio del derecho comprende negociaciones entre los Estados y los diversos pueblos indígenas de esos Estados sobre los medios de procurar el desarrollo político, económico, social y cultural de los pueblos indígenas en cuestión.
- Estas negociaciones deben reflejar las jurisdicciones y la competencia de los Gobiernos existentes y deben tener en cuenta las diferentes necesidades, circunstancias y aspiraciones de los pueblos indígenas en cuestión.
- Este derecho a la libre determinación tiene por objeto promover acuerdos armoniosos para el autogobierno de los pueblos indígenas dentro de los Estados soberanos e independientes, y
- De forma compatible con el derecho internacional, no se considera que este derecho autorice o estimule la realización de acciones que podrían desmembrar o menoscabar, en su totalidad o en parte, la integridad territorial o la unidad política de los Estados soberanos e independientes que actúen en cumplimiento del principio de igualdad de derechos y autonomía de los pueblos y, por lo tanto, que posean un representante gubernamental del pueblo total que pertenece al territorio, sin distinción de raza, credo o color.”

No cabe duda de que esta posición encontrará una fuerte oposición entre los pueblos indígenas. Por ejemplo, respecto a la integridad territorial, los pueblos indígenas ya avanzaron argumentos jurídicos intelectualmente honrados y fundados en respuesta al temor “sin fundamento” de un desmembramiento por parte de los Gobiernos. Algunos Estados pretendieron que el artículo 3 de la Declaración debía enmendarse incluyendo permanentemente la noción de integridad territorial de los Estados. Los pueblos indígenas se opusieron vehementemente a tales propuestas, ya que son innecesarias y podrían sofocar la evolución natural del derecho a la libre determinación según el derecho

internacional. Es más, la noción de integridad territorial forma ya parte integrante del derecho internacional. En particular, la Declaración Relativa a los Principios de Derecho Internacional sobre las Relaciones Amistosas de 1970, como documento interpretativo de la Carta de la ONU, hace hincapié en este punto. Los Estados saben muy bien que otros principios y reglas existentes del derecho internacional seguirán aplicándose en cualquier circunstancia dada, tratándose de determinar el significado y el alcance del derecho a la libre determinación.

Al igual que otros aspectos de la libre determinación, los principios relativos a la integridad territorial también evolucionan; el principio de integridad territorial ya no compete únicamente a los Estados. La integridad de los territorios de los pueblos indígenas y los demás intereses fundamentales están vinculados íntimamente más bien con este principio. A este respecto, U. Umzurike subraya:

“... el propósito último de la integridad territorial es proteger los intereses de los pueblos de un territorio. El concepto de integridad territorial tiene por lo tanto sentido en la medida en que satisface este propósito para todos los segmentos del pueblo”.<sup>5</sup>

También es importante advertir que el derecho de los pueblos a la libre determinación es un derecho relativo. Contrariamente a lo que algunos Estados insinúan, la libre determinación no es un derecho absoluto sin limitaciones. No confiere a ningún pueblo el derecho a negar a otros el mismo derecho en pie de igualdad. No comprende ningún derecho a oprimir a otros pueblos. Como dio a entender el profesor R. McCorquodale:

“El derecho a la libre determinación no... es un derecho absoluto sin ninguna limitación”.<sup>6</sup>

Es casi risible que ciertos Estados, como Estados Unidos y Canadá, sugieran o den a entender que el reconocimiento explícito del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas sea una amenaza a la integridad territorial de los Estados existentes. Los últimos acontecimientos en Canadá, por ejemplo, demuestran lo contrario. De hecho, en las dos últimas décadas, las iniciativas relativas a la libre determinación de los pueblos indígenas en Canadá contribuyeron eficazmente a proteger la integridad territorial de Canadá. Por ejemplo, las acciones democráticas del pueblo Cree de la bahía James fueron mucho más allá de lo que el mismo Gobierno de Canadá hizo para proteger sus fronteras como Estado existente<sup>7</sup>. De hecho, como exponemos más adelante, son pocos los

---

<sup>5</sup> U. Umzurike, *Self-Determination in International Law* (Hamden, Connecticut: Archon Books, 1972), pág. 234.

<sup>6</sup> R. McCorquodale, “Human Rights and Self-Determination” en M. Sellers, ed., *The New World Order [:] Sovereignty, Human Rights, and the Self-Determination of Peoples*, (Oxford/Washington, D.C.: Berg, 1996) 9, pág. 16.

<sup>7</sup> Ver de una manera general: Gran Consejo de los Crees, *Sovereign Injustice [:] Forcible Inclusion of the James Bay Crees and Cree Territory into a Sovereign Québec* (Nemaska, Québec, 1995); Gran Consejo de los Crees (Eeyou Istchee), *Bill 99: A Sovereign Act of Dispossession, Dishonour and Disgrace*, Informe sobre

pueblos, naciones o comunidades indígenas que quieran trastornar o desmembrar los estados-naciones existentes. Al contrario, hay cada vez más pueblos indígenas y naciones que procuran establecer relaciones para que haya una tensión natural en un marco de soberanía compartida y acuerdos interculturales que protejan y promuevan sus intereses distintos.

Como dijimos anteriormente, los pueblos indígenas no ponen en tela de juicio el principio de integridad territorial sino los intentos, por parte de los Estados, de alterar los principios jurídicos internacionales respecto a los pueblos indígenas, y por razones que benefician a los intereses de estos Estados, creando así una norma aparte para los pueblos indígenas.

Por lo visto, los Gobiernos nacionales se centraron demasiado en el proyecto de un texto que garantice que no surja nunca el riesgo de una situación catastrófica. Inventaron situaciones ficticias en las que el derecho a la libre determinación es absoluto y en las que, dada la inclusión del derecho absoluto de los pueblos indígenas a la libre determinación en el Proyecto de Declaración, el cielo se les iba a caer encima y el mundo, tal como lo conocemos, iba a sumergirse en el caos y en los conflictos.

Los Estados adoptaron este enfoque, y otros igualmente errados, para fortalecer sus puntos de vista. Ahora están tratando de llegar a un consenso sobre un lenguaje que los proteja frente a estas situaciones y mantenga el status quo, es decir, una definición estrecha de la libre determinación como un derecho exclusivo de los Estados y no de los pueblos. Es más, los representantes de los Gobiernos nacionales no lograron demostrar su honradez intelectual en el diálogo y el debate sobre el derecho a la libre determinación. Hasta la fecha, pocos Estados han entablado una discusión positiva e intelectualmente honrada, a escala internacional, sobre este derecho humano fundamental. Los Estados pretenden que los pueblos indígenas son unos insurgentes que amenazan su integridad territorial, lo cual, a todas luces, no es el caso.

Los pueblos indígenas han incitado a los Estados a considerar el contenido del derecho desde varias perspectivas, incluso bajo el ángulo de su articulación en contextos internos. Además, la realidad política, demográfica y económica no indica que los pueblos indígenas sean el principal factor de riesgo para el desmembramiento, los disturbios o los trastornos de un Estado. La cuestión del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas tendrá que tratarse caso por caso y con la participación plena, directa y significativa de los pueblos indígenas afectados.

Lo que agrava la posición del Gobierno canadiense sobre la integridad territorial es la introducción de los conceptos de “integridad constitucional” y de “integridad política”. ¿Qué significan estos términos? A este respecto, quiero recordar las declaraciones hechas por los Gobiernos cuando los pueblos indígenas aludieron al genocidio y al etnocidio cultural en el marco de la discusión del artículo 7 de la Declaración, en febrero de 2002. Los representantes gubernamentales dijeron que “no son términos que se aceptan generalmente en el derecho internacional”. A este respecto, tengo que repetir las palabras del Gobierno canadiense, según el cual “integridad constitucional” e “integridad política”

---

el proyecto de ley C-20, presentado ante el comité legislativo de la Cámara de los Comunes en febrero de 2000.

no son términos generalmente aceptados en el derecho internacional, particularmente en el contexto del ejercicio del derecho a la libre determinación.

Por otro lado, la declaración de marzo de 2002 del Gobierno canadiense intenta confinar y limitar el derecho a la libre determinación interna en función de una negociación para su futura prescripción, con el fin de favorecer “relaciones armoniosas”. Sin embargo, como lo expresaron las profesoras Daes y Maivan Lam, así como Bill Jonas, la legislación o las instituciones políticas de alto nivel no ofrecen seguridad y ofrecen alternativas demasiado volátiles y propensas a cambios frecuentes. Por último, la Declaración Relativa a los Principios de Derecho Internacional sobre las Relaciones Amistosas de 1970 proporciona ya alternativas para la independencia, entre otras la de negociar otros acuerdos para el ejercicio del derecho a la libre determinación por los pueblos dentro de los Estados existentes.

### Conclusión

En conclusión y de acuerdo con las intenciones y principios expuestos en los artículos 1 y 2 de la Carta de la ONU, no es competencia de la ONU ni de sus Estados miembro entablar un proceso que minaría el régimen de los pueblos indígenas como “pueblos” o el derecho indígena a la libre determinación. Cuando se discuten estas cuestiones cruciales, las posiciones actuales de muchos Estados violan los principios de las Naciones Unidas respecto a la democracia, la igualdad, la no discriminación y otros derechos humanos fundamentales. Por consiguiente, las Naciones Unidas o sus comités y grupos de trabajo no deberían respaldar estas posiciones. La ONU no es libre de determinar que los pueblos indígenas no son “pueblos” con derecho a la libre determinación, fundándose en la identidad indígena o el origen o cualquier otra razón discriminatoria. Respecto a los pueblos indígenas, la ONU y los Estados miembro deben hacer respetar las normas y los principios internacionales bien establecidos sobre igualdad, no discriminación y prohibición de discriminación racial. Además, el Grupo de Trabajo que se está dedicando al Proyecto de Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas debería imitar a los órganos de defensa creados a raíz de los instrumentos internacionales, que repetidamente han reconocido a los pueblos indígenas como pueblos con derecho a la libre determinación.

Si el artículo 3 de la Declaración se modificase —aunque tan sólo sea para incluir la misma noción o una noción similar que existiese en la actualidad en el derecho internacional—, eso instigaría interpretaciones del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas diferentes de las de otros pueblos. También podría tener como efecto “congelar” inoportunamente la interpretación de este derecho humano indígena, de tal manera que impediría o ahogaría su evolución natural en el marco del derecho internacional. El sentido de principios como el de la libre determinación y la integridad territorial debe poder evolucionar en el marco del derecho internacional de la misma manera para los pueblos indígenas como para los que no lo son. De lo contrario, no habría compatibilidad con la opinión prevaleciente de la necesidad de una evolución constante y de la adaptación a las circunstancias.

No quiero que la posición de los pueblos indígenas en este debate parezca rígida. Estamos dispuestos a entablar el debate o las negociaciones para ir eliminando

diferencias. Sin embargo, sólo lo haremos cuando los Estados estén dispuestos a demostrar honradez intelectual y entablar el debate y las negociaciones de buena fe y, lo que es aún más importante, cuando estén dispuestos a respetar las normas perentorias del derecho internacional que ellos mismos han establecido: igualdad, no discriminación y prohibición absoluta de discriminación racial.

No cabe duda de que la cuestión del derecho a la libre determinación, en el contexto del Proyecto de Declaración, seguirá siendo materia de debate. Sin embargo, desde una perspectiva indígena, hay poco que debatir: no podemos aceptar ninguna calificación, limitación o reserva arbitraria discriminatoria. En el caso de los pueblos, el lenguaje relativo al derecho a la libre determinación debe ser idéntico al de los pactos internacionales sobre derechos humanos. De esta manera, nuestras múltiples realidades quedan plasmadas, podemos realmente gozar de nuestros derechos humanos fundamentales, decidir libremente nuestra situación política y buscar libremente nuestro desarrollo económico, social, cultural y espiritual.

## **SÍNTESIS DE LAS DISCUSIONES**

*Marie Léger, Coordinadora, Programa, Derechos de los Pueblos indígenas, Derechos y Democracia*

### **Preámbulo**

El 18 de mayo de 2002, Derechos y Democracia organizó en Nueva York un seminario de expertos sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas. El objetivo del seminario era contribuir a despolarizar los debates en torno del artículo 3 del proyecto de Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas de las Naciones Unidas, que será el tema principal de la próxima sesión del grupo de trabajo (diciembre de 2002) de la Comisión de derechos humanos, encargado de su elaboración antes del final del decenio dedicado por la ONU a las “poblaciones indígenas”, es decir en 2004. Desde 1995, sólo dos de los 45 artículos del proyecto de declaración fueron aprobados.

Unas cuarenta personas, expertos, representantes gubernamentales, indígenas y organizaciones no gubernamentales, se encontraban presentes para discutir de su comprensión del derecho a la libre determinación. Aquí se presenta la sustancia de las discusiones sin identificar a sus autores.

### **Introducción**

Después de catorce años de discusiones en el grupo de trabajo de la subcomisión para la promoción y la protección de los derechos humanos y siete años de debates en el grupo de trabajo de la Comisión de derechos humanos (en aplicación de la resolución 1995/32), varios gobiernos siguen siendo escépticos en cuanto a la aplicación del derecho a la libre determinación a los pueblos indígenas.

Recordemos algunas de las principales preguntas que se plantean ciertos gobiernos sobre el eventual reconocimiento del derecho de libre determinación :

- 1- ¿Cómo afecta la integridad territorial de los Estados el ejercicio del derecho de libre determinación?
- 2- ¿Cómo se puede ejercer el derecho a la libre determinación dentro de los Estados existentes?
- 3- ¿Cómo pueden los Estados respetar el derecho a la libre determinación cuando su territorio está ocupado por numerosos pueblos indígenas que podrían querer ejercer este derecho de distintas maneras?
- 4- ¿Está el ejercicio del derecho a la libre determinación sometido a ciertas normas internacionales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos?

Los pueblos indígenas siguen siendo unánimes en cuanto a la necesidad de que sea reconocido su derecho a la libre determinación sin más calificativo. Apoyan la

formulación actual del artículo 3 del proyecto de declaración, que retoma el artículo 1<sup>(1)</sup> común al *Pacto internacional relativo a los derechos civiles y políticos* <sup>(2)</sup> y al *Pacto internacional relativo a los derechos económicos, sociales y culturales* <sup>(3)</sup> y que se lee como sigue: “Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.”

Las ponencias de los expertos y los intercambios con los participantes permitieron contestar algunas preguntas de los gobiernos, plantear nuevas y, así lo esperamos, hacer avanzar el debate.

### **Comprender el derecho a la libre determinación y las obligaciones**

Cuando se creó la Organización de las Naciones Unidas, la libre determinación de los pueblos indígenas era una aspiración, un *desiderata* de la comunidad internacional. Poco a poco, y sobre todo a partir de la ola de descolonización, adquirió un verdadero estatuto jurídico.

El ejercicio de la libre determinación es un proceso continuo que permite a los pueblos negociar los términos de sus relaciones con sus vecinos o con el Estado en el que viven. La libre determinación no depende de la amplitud de las responsabilidades que ejerce un pueblo, sino más bien de su poder de decidir cuáles son las responsabilidades que necesita para desarrollarse. Como consecuencia, la libre determinación no puede ser otorgada por gobiernos o constituciones. Menos aún cuando los gobiernos y las constituciones cambian. La libre determinación fluye del estatuto de pueblo. Las maneras de ejercer la libre determinación son múltiples para poder ajustarse a las múltiples situaciones de los distintos pueblos, pero implican todas la negociación de igual a igual con el Estado, la posibilidad de acudir a la comunidad internacional y la de participar en foros internacionales.

Las formas políticas evolucionan y siempre lo han hecho. No pueden estancarse definitivamente. Además, el derecho de escoger un estatuto político se inscribe hoy día en el contexto de un mundo cada vez más interdependiente, donde los grandes conjuntos económicos modifican las modalidades de la soberanía estatal. En este sentido, la libre determinación es ahora más una cuestión de proceso que de reglas preestablecidas. Hay que abordarla en un espíritu de confianza entre los pueblos.

La relación de los pueblos con sus tierras y recursos es un elemento esencial del derecho a la libre determinación, como lo atestigua el segundo párrafo de uno de los dos pactos: “Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación

---

<sup>1</sup> “Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.”

<sup>2</sup> A.G. res. 2200A (XXI), 21 U.N. GAOR Supp. (No. 16) p. 52, O.N.U. Doc. A/6316 (1966).

<sup>3</sup> A.G. res. 2200A (XXI), 21 U.N. GAOR Supp. (No. 16) p. 49, O.N.U. Doc. A/6316 (1966).

económica internacional basada en el principio de beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia.” En el caso de los pueblos indígenas, esta realidad es aún más importante cuanto que el territorio es para ellos fuente de identidad cultural, de conocimientos y de espiritualidad. Se relaciona estrechamente con su supervivencia.

Como los pueblos indígenas, en general, no buscan formar nuevos Estados y no tienen mucho poder en el concierto de las naciones, la comunidad internacional debe encontrar vías para que puedan sobrevivir y desarrollarse de otra manera que mediante la creación de Estados independientes. Uno de los objetivos de los pueblos indígenas es que se les reconozca una personalidad jurídica internacional como pueblo. Quizá puedan adquirir esta personalidad sin formar un Estado independiente. Ejemplos de personalidad jurídica internacional no estatal existen ya (ciertas organizaciones internacionales, por ejemplo) y pueden inspirar a la comunidad internacional.

### **Obligaciones que se derivan del reconocimiento del derecho a la libre determinación:**

Reconocer a los pueblos indígenas el derecho a la libre determinación implica que deben conformarse con los estándares y normas de los derechos humanos, negociar de buena fe y agotar todas las vías pacíficas de negociación para ejercer sus derechos.

Reconocer a los indígenas el derecho a la libre determinación implica que los Estados aceptan que los pueblos indígenas tengan acceso a los foros internacionales, que aceptan negociar con ellos de igual a igual y, en caso de conflicto, recurrir a los mecanismos internacionales.

Reconocer a los pueblos indígenas su derecho de libre determinación sin ningún calificativo es una manera de reconocer que no son pueblos de segunda categoría sino efectivamente pueblos con los mismos derechos y la misma dignidad.

Reconocer a los pueblos indígenas el derecho a la libre determinación es también pagar una deuda para con ellos y la deuda de todos nosotros para que haya armonía en el mundo. El término mohawk para ley y justicia es “vivir juntos armoniosamente” (*Live together nicely*) y expresa bien el espíritu que debe prevalecer tratándose del derecho a la libre determinación.

### **Ejercicio del derecho a la libre determinación : algunas reflexiones**

Los pueblos indígenas quedaron excluidos de la formación de los Estados – en Ecuador, entre otros. Para los pueblos indígenas ecuatorianos, el ejercicio de la libre determinación no pasa por la secesión sino por su inclusión dentro de la estructura del Estado. Reconocer el carácter pluricultural de éste es una manera de incluir a pueblos antes marginados.

El reconocimiento reciente de los derechos colectivos de los pueblos indígenas en Ecuador implica un nuevo ordenamiento territorial. Tres posibilidades pueden

contemplarse y deben coexistir: en la Amazonia y en la Costa, la autonomía es viable porque los espacios territoriales de los pueblos indígenas son claramente delimitados; en ciertos cantones del país, un reordenamiento de las fronteras administrativas permitiría definir zonas muy mayoritarias que podrían gozar de un autogobierno local (ciertas comunidades negras, en particular); en otras zonas, los indígenas constituyendo entre el 60% y el 90% de la población, las zonas multiculturales deben favorecer la participación ciudadana de todos. Se trata ante todo de una nueva distribución del poder y de las riquezas. En este sentido, la libre determinación es íntimamente enlazada con la democracia.

El reconocimiento del derecho de libre determinación también se vincula con la prevención de los conflictos. En muchos casos, en Asia y en otras partes, los pueblos indígenas tomaron las armas porque no conseguían que los Estados donde vivían reconocieran sus derechos. En ciertos casos, los pueblos indígenas ni siquiera tienen acceso a la ciudadanía. Varios obstáculos al reconocimiento de los derechos indígenas subsisten en Asia: la imagen poscolonial de un Estado/una Nación persiste en varios países de la región y las actitudes discriminatorias prevalecen todavía para con los pueblos indígenas. Además, la globalización restringe la soberanía de los Estados nacionales. En el contexto de proyectos de desarrollo y de control de los recursos naturales, entre otros, las organizaciones internacionales, como la Organización mundial del comercio, el Banco mundial y el Fondo monetario internacional, son actores importantes. Los pueblos indígenas se asocian entonces con el Estado donde viven para preservar su capacidad de decisión a nivel nacional. A este respecto, existen experiencias locales de ejercicio de libre determinación que deben conocerse mejor. Los pueblos indígenas están dispuestos a aceptar el reto de modificar el sistema de las Naciones Unidas para poder desempeñar un papel y contribuir a la paz mundial y al desarrollo sostenible.

En Australia, los pueblos indígenas reivindican un gobierno inclusivo que garantice su participación y su control en las decisiones que les afectan. En el pasado, el gobierno australiano ha modificado varias veces su política con respecto a los pueblos indígenas, yendo de la extinción a la asimilación, al reconocimiento de la libre determinación, a la autonomía gubernamental, a la potenciación (*self empowerment*). El enfoque actual no da los resultados esperados si se toman en cuenta los gastos realizados. En efecto, las estadísticas confirman la marginación de los pueblos indígenas. Sólo una asociación en un espíritu de respeto mutuo permitirá remediar esta situación. Las reivindicaciones indígenas no son de ninguna manera secesionistas. Incluso en el caso de las islas del estrecho de Torres donde se podría reivindicar la creación de un nuevo Estado por su territorio insular, de ninguna manera se contempla la secesión. Se trata más bien de autonomía regional. Por lo tanto, Australia no tiene nada que temer del reconocimiento del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas. Esta solicitud de inclusión, de participación de los pueblos en el tejido mismo del Estado no amenaza la integridad territorial. Sin embargo, los indígenas no pueden aceptar menos que la formulación actual del artículo 3.

En Panamá, la constitución permite tomar en cuenta las necesidades de los pueblos indígenas y respetar su propio desarrollo. Existe de hecho un derecho a la libre determinación. Las *Comarcas* permiten a los pueblos indígenas gozar de un régimen especial en su territorio, con su forma peculiar de gobierno y la posibilidad de ejercer sus prácticas culturales. La primera *Comarca* (kuna) surgió en los años treinta y nunca dio origen a un movimiento de secesión aunque, de hecho, las *Comarcas* son pequeños Estados dentro del Estado panameño.

En Groenlandia, el proceso de autonomización acercó a los Inuits y el gobierno de Dinamarca, en lugar de avivar los conflictos. Fue Dinamarca que en un principio definió el gobierno autónomo, pero es ahora Groenlandia que toma la iniciativa de discutir los poderes y competencias necesarias para los groenlandeses. Dinamarca hizo saber que respetará el derecho de libre determinación de los groenlandeses, incluso si éstos deciden volverse un Estado independiente. Sin embargo, nada indica que ésa sea por ahora la preferencia de los groenlandeses.

### **Una perspectiva gubernamental del derecho a la libre determinación**

Tal como lo enuncian ambos Pactos, todos los pueblos, incluyendo pues a los pueblos indígenas, tienen un derecho a la libre determinación. El ejercicio de este derecho puede o no llevar a la creación de nuevos Estados. Unos treinta nuevos miembros se unieron recientemente a la ONU. Paralelamente, nuevas formas de soberanía compartida surgen, como la formación de la Comunidad Europea. Otros Estados pueden eventualmente desaparecer debido a su integración en otro Estado.

La historia reciente hizo que la comunidad internacional se concentrara en la cuestión de la independencia y no hay que subestimar las reales posibilidades de secesión. Sin embargo, ya llegó el momento de dar al derecho de libre determinación la atención que se merece fuera del proceso de descolonización, es decir reconociendo que la independencia no es más que una posible forma de ejercer este derecho. Este derecho humano colectivo no se otorga, se ejerce. No puede depender del reconocimiento previo, por parte del Estado, del estatuto de pueblo como tal. Además no existe definición del término pueblo que sea única y universalmente reconocida.

La responsabilidad de la comunidad internacional es más bien asegurar que el derecho a la libre determinación se ejerza de manera pacífica. Para ello, sería posible contemplar un marco jurídico internacional más preciso que el que prevalece ahora y que se apoye principalmente en la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales (ag. res. 1514 (XV)) y en la Declaración sobre las relaciones de amistad (ag. res 2625 (XXV)).

Los Estados tienen la responsabilidad de posibilitar el ejercicio a la libre determinación de los pueblos. Les corresponde encontrar un arreglo político-jurídico que permita el ejercicio de este derecho (descentralización, autonomía, etc.). Si fallan en esta tarea, entonces la comunidad internacional podrá permitir la creación de nuevos Estados.

Como consecuencia, el reto para los Estados consiste en democratizarse para que los pueblos puedan ejercer sus derechos sin estar sujetos a la dominación. No hay aspecto interno o externo al derecho de libre determinación. Hay condiciones internas en el seno de los Estados que permiten su ejercicio pacífico.

En ciertos casos, el Estado se compone de varios pueblos diferentes pero la mayoría de los ciudadanos se define también como un pueblo (por ejemplo, el pueblo español mayoritario y el pueblo catalán, el pueblo vasco, etc.). Ahora bien, es el deber de los pueblos que coexisten dentro de un mismo Estado compartir sus riquezas. Los pueblos indígenas deben tomar en cuenta este hecho.

Aunque no hay reglas que decidan de la manera como se debe ejercer la libre determinación, existen en los Pactos mecanismos para verificar su aplicación. Es también una de las tareas de la Comisión de derechos humanos de la ONU.

Una perspectiva indígena del derecho a la libre determinación

Todas y cada una de las personas indígenas que se expresaron en las Naciones Unidas indicaron que el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas debe ser reconocido sin ningún calificativo, limitación o discriminación. Este derecho se aplica de manera universal y no puede dividirse según una dicotomía interna o externa. Sin embargo, se ejerce de múltiples maneras. Los pueblos indígenas quieren que el ejercicio del derecho de libre determinación se defina caso por caso con la plena y directa participación de los pueblos concernidos.

Es inútil añadir cláusulas a la declaración con el objeto de preservar la integridad territorial de los Estados, ya que el derecho internacional está claro al respecto. En la opinión de la mayoría de los juristas, el derecho de libre determinación es una norma imperativa del derecho internacional, contrariamente a la integridad territorial. Pero el derecho a la libre determinación de un pueblo no es un derecho absoluto. Debe ejercerse tomando en cuenta los derechos de los demás pueblos.

Los Estados no pueden supeditar la redacción de los artículos de la Declaración a un eventual guión catástrofe (*worst case scenario*). Tampoco pueden actuar para preservar un *statu quo* que privilegiaría el derecho de los Estados más que el derecho de los pueblos.

No cabe dentro del mandato de los Estados socavar el estatuto de los pueblos indígenas, por lo que a su calidad de "pueblos" se refiere. Los que intentan hacerlo proponiendo enmiendas con el objeto de limitar el alcance del artículo 3 violan los principios de respeto de la igualdad y de no discriminación de las Naciones Unidas.

Los Pactos ya se aplican a los pueblos indígenas y en particular el artículo 1 común que estipula que todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. La formulación del artículo 3 de la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas, retomando integralmente la de los artículos 1 de los Pactos es una manera de confirmar que tienen

los mismos derechos que los demás pueblos y que sus múltiples realidades pueden tomarse en cuenta.

Las actitudes coloniales persisten a través de la negativa de los gobiernos, aunque la no discriminación y la igualdad son normas imperativas del derecho internacional. El imperativo moral debe prevalecer sobre el imperativo jurídico, y no la inversa.

### **Debate sobre la modificación de la formulación del artículo 3**

Durante el seminario, hubo un debate sobre lo pertinente de añadir al artículo 3 una referencia que sería susceptible de apaciguar las aprensiones de ciertos Estados en cuanto a su integridad territorial. Se sugirió que se añadiera una cláusula relativa a una posible supervisión internacional en caso de conflictos.

Las opiniones expresadas durante el seminario convergían en que tal referencia no es necesaria y que puede, al contrario, perjudicar el objetivo principal del artículo 3, que es confirmar que los pueblos indígenas son pueblos como los demás.

Modificar la formulación del artículo 3 es peligroso. Podría tener como consecuencia paralizar la interpretación de este derecho e impedir su evolución natural en derecho internacional. Los principios de la libre determinación y de la integridad territorial, por ejemplo, deben poder evolucionar de la misma manera para los pueblos indígenas y no indígenas.

El artículo 3, así como la Declaración en su conjunto, se inscribe en una práctica y normas comunes del derecho internacional que parecen suficientes. Sería sin duda posible mejorarlas, pero no es una tarea que deba llevarse a cabo en el marco de la elaboración de la Declaración. Además, el artículo 3 debe leerse junto con los demás artículos del proyecto de Declaración, entre los cuales el artículo 31.

### **Conclusión**

Varias partes interesadas y expertos quisieron que un mensaje positivo resultara de este seminario, que fuera un llamado a la confianza y al respeto para apaciguar los temores de los Estados. Los pueblos indígenas son pueblos pacíficos, capaces de hacerse cargo de su presente y de su porvenir y de contribuir a la paz y al equilibrio del mundo. Las demandas indígenas no son secesionistas y su primer objetivo es su inclusión en la comunidad internacional y en los Estados donde viven, así como la posibilidad de desarrollarse según sus propios valores.

Los expertos y partes interesadas parecían también estar de acuerdo en el hecho de que el derecho de libre determinación no puede ser otorgado por los Estados ni sometido a sus leyes o constituciones, ya que este derecho es inherente al estatuto de pueblo. Parecían también estar de acuerdo en el hecho de que una dicotomía entre los aspectos internos y externos del derecho de libre determinación no era pertinente. En cuanto a los temores

con respecto a la integridad territorial y la soberanía de los Estados, el derecho internacional fija ya ciertos límites que parecen suficientes a la mayoría de los expertos presentes.

Según una parte interesada, los conflictos surgen más porque se niega el derecho de libre determinación que porque se lo reconoce.

Sin embargo, hay preguntas que siguen sin respuesta clara: ¿Crea el artículo 3 derechos especiales para los pueblos indígenas? ¿Por qué, si el artículo 1 común a los dos Pactos se aplica a los pueblos indígenas, es necesario reiterarlo en el artículo 3 de la Declaración?

Finalmente, la cuestión de las tierras y de los recursos está claramente vinculada con la de la libre determinación, de ahí los temores de los Estados. Hay que profundizar este tema. La cuestión del desarrollo y del compartir del control sobre los recursos también debería discutirse.

### **Elementos para la evaluación del seminario:**

El seminario contribuyó a precisar el alcance y la comprensión del derecho de libre determinación, así como a esbozar las posibles maneras de ejercerlo. La calidad de las ponencias fue apreciada y varios participantes señalaron que sería muy útil publicarlas.

El seminario no contribuyó directamente a despolarizar el debate, por lo menos a corto plazo. En efecto, hubo pocos debates entre los representantes gubernamentales presentes y los panelistas o los representantes indígenas. Si se quiere realmente entablar un debate de fondo sobre las divergencias entre las posiciones, será preciso que los gobiernos que defienden la necesidad de modificaciones importantes al artículo 3, o que tienen fuertes reservas en cuanto al reconocimiento del derecho de libre determinación a los pueblos indígenas, tengan un espacio suficiente para hacer valer su punto de vista. Fue difícil asegurar la presencia de los representantes gubernamentales, quizá sea necesario ahora dejar la iniciativa a los mismos gobiernos o pensar en crear, en colaboración con uno o varios gobiernos, un espacio permitiendo que tal debate tenga lugar.

## **ANEXO: PROYECTO DE DECLARACION DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PUEBLOS INDIGENAS**

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

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

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

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

Preocupada por el hecho de que los pueblos indígenas se hayan visto privados de sus derechos humanos y libertades fundamentales, lo cual ha dado lugar, entre otras cosas, a la colonización y enajenación de sus tierras, territorios y recursos, impidiéndoles ejercer, en particular, su derecho al desarrollo de conformidad con sus propias necesidades e intereses,

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

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

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

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

Destacando la necesidad de desmilitarizar las tierras y territorios de los pueblos indígenas, lo cual contribuirá a la paz, el progreso y el desarrollo económico y social, la comprensión y las relaciones de amistad entre las naciones y los pueblos del mundo,

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

Reconociendo también que los pueblos indígenas tienen el derecho de determinar libremente sus relaciones con los Estados en un espíritu de coexistencia, beneficio mutuo y pleno respeto,

Considerando que los tratados, acuerdos y demás arreglos entre los Estados y los pueblos indígenas son propiamente asuntos de interés y responsabilidad internacionales,

Reconociendo que la Carta de las Naciones Unidas, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos afirman la importancia fundamental del derecho de todos los pueblos a la libre determinación, en virtud del cual éstos determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural,

Teniendo presente que nada de lo contenido en la presente Declaración podrá utilizarse para negar a ningún pueblo su derecho a la libre determinación,

Alentando a los Estados a que cumplan y apliquen eficazmente todos los instrumentos internacionales, en particular los relativos a los derechos humanos, en lo que se refiera a los pueblos indígenas, en consulta y cooperación con los pueblos interesados,

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

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

Proclama solemnemente la siguiente Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas:

## Parte I

### Artículo 1

Los pueblos indígenas tienen derecho al disfrute pleno y efectivo de todos los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos por la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y el derecho internacional relativo a los derechos humanos.

### Artículo 2

Las personas y los pueblos indígenas son libres e iguales a todas las demás personas y pueblos en cuanto a dignidad y derechos y tienen el derecho a no ser objeto de ninguna discriminación desfavorable fundada, en particular, en su origen o identidad indígenas.

### Artículo 3

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

### Artículo 4

Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias características políticas, económicas, sociales y culturales, así como sus sistemas jurídicos, manteniendo a la vez sus derechos a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.

### Artículo 5

Toda persona indígena tiene derecho a una nacionalidad.

## Parte II

### Artículo 6

Los pueblos indígenas tienen el derecho colectivo a vivir en libertad, paz y seguridad como pueblos distintos y a gozar de plenas garantías contra el genocidio o cualquier otro acto de violencia, comprendida la separación de los niños indígenas de sus familias y comunidades, con cualquier pretexto.

Además, tienen derechos individuales a la vida, la integridad física y mental, la libertad y la seguridad de la persona.

### Artículo 7

Los pueblos indígenas tienen el derecho colectivo e individual a no ser objeto de etnocidio y genocidio cultural, en particular a la prevención y la reparación de:

- a) todo acto que tenga por objeto o consecuencia privarlos de su integridad como pueblos distintos o de sus valores culturales o su identidad étnica;
- b) todo acto que tenga por objeto o consecuencia enajenarles sus tierras, territorios o recursos;
- c) toda forma de traslado de población que tenga por objeto o consecuencia la violación o el menoscabo de cualquiera de sus derechos;
- d) toda forma de asimilación e integración a otras culturas o modos de vida que les sean impuestos por medidas legislativas, administrativas o de otro tipo;
- e) toda forma de propaganda dirigida contra ellos.

### Artículo 8

Los pueblos indígenas tienen el derecho colectivo e individual a mantener y desarrollar sus propias características e identidades, comprendido el derecho a identificarse a sí mismos como indígenas y a ser reconocidos como tales.

#### Artículo 9

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

#### Artículo 10

Los pueblos indígenas no serán desplazados por la fuerza de sus tierras o territorios. No se procederá a ningún traslado sin el consentimiento expresado libremente y con pleno conocimiento de los pueblos indígenas interesados y previo acuerdo sobre una indemnización justa y equitativa y, siempre que sea posible, con la posibilidad de regreso.

#### Artículo 11

Los pueblos indígenas tienen derecho a una protección y seguridad especiales en períodos de conflicto armado.

Los Estados respetarán las normas internacionales, en particular el Cuarto Convenio de Ginebra de 1949, sobre la protección de personas civiles en tiempo de guerra, y:

- a) no reclutarán a personas indígenas contra su voluntad para servir en las fuerzas armadas y, en particular, para ser utilizadas contra otros pueblos indígenas;
- b) no reclutarán a niños indígenas en las fuerzas armadas, en ninguna circunstancia;
- c) no obligarán a personas indígenas a abandonar sus tierras, territorios o medios de subsistencia ni las reasentarán en centros especiales con fines militares;
- d) no obligarán a personas indígenas a trabajar con fines militares en condiciones discriminatorias.

### Parte III

#### Artículo 12

Los pueblos indígenas tienen derecho a practicar y revitalizar sus tradiciones y costumbres culturales. Ello incluye el derecho a mantener, proteger y desarrollar las manifestaciones pasadas, presentes y futuras de sus culturas, como lugares arqueológicos e históricos, utensilios, diseños, ceremonias, tecnologías, artes visuales y dramáticas y literaturas, así como el derecho a la restitución de los bienes culturales, intelectuales, religiosos y espirituales de que han sido privados sin que hubieran consentido libremente y con pleno conocimiento o en violación de sus leyes, tradiciones y costumbres.

#### Artículo 13

Los pueblos indígenas tienen derecho a manifestar, practicar, desarrollar y enseñar sus tradiciones, costumbres y ceremonias espirituales y religiosas; a mantener y proteger sus

lugares religiosos y culturales y a acceder ellos privadamente; a utilizar y vigilar los objetos de culto, y a obtener la repatriación de restos humanos.

Los Estados adoptarán medidas eficaces, junto con los pueblos indígenas interesados, para asegurar que se mantengan, respeten y protejan los lugares sagrados de los pueblos indígenas, en particular sus cementerios.

#### Artículo 14

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

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

#### Parte IV

#### Artículo 15

Los niños indígenas tienen derecho a todos los niveles y formas de educación del Estado. Todos los pueblos indígenas también tienen este derecho y el derecho a establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes impartiendo educación en sus propios idiomas y en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje.

Los niños indígenas que viven fuera de sus comunidades tienen derecho de acceso a la educación en sus propios idiomas y culturas.

Los Estados adoptarán medidas eficaces para asegurar suficientes recursos a estos fines.

#### Artículo 16

Los pueblos indígenas tienen derecho a que la dignidad y diversidad de sus culturas, tradiciones, historias y aspiraciones queden debidamente reflejadas en todas las formas de educación e información pública.

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

### Artículo 17

Los pueblos indígenas tienen derecho a establecer sus propios medios de información en sus propios idiomas. También tienen derecho a acceder, en pie de igualdad, a todos los demás medios de información no indígenas.

Los Estados adoptarán medidas eficaces para asegurar que los medios de información estatales reflejen debidamente la diversidad cultural indígena.

### Artículo 18

Los pueblos indígenas tienen derecho a disfrutar plenamente de todos los derechos establecidos en el derecho laboral internacional y en la legislación laboral nacional.

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

## Parte V

### Artículo 19

Los pueblos indígenas tienen derecho a participar plenamente, si lo desean, en todos los niveles de adopción de decisiones, en las cuestiones que afecten a sus derechos, vidas y destinos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones.

### Artículo 20

Los pueblos indígenas tienen derecho a participar plenamente, si lo desean, mediante procedimientos determinados por ellos, en la elaboración de las medidas legislativas y administrativas que les afecten.

Los Estados obtendrán el consentimiento, expresado libremente y con pleno conocimiento, de los pueblos interesados antes de adoptar y aplicar esas medidas.

### Artículo 21

Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y desarrollar sus sistemas políticos, económicos y sociales, a que se les asegure el disfrute de sus propios medios de subsistencia y desarrollo y a dedicarse libremente a todas sus actividades económicas tradicionales y de otro tipo. Los pueblos indígenas que han sido desposeídos de sus medios de subsistencia y desarrollo tienen derecho a una indemnización justa y equitativa.

### Artículo 22

Los pueblos indígenas tienen derecho a medidas especiales para la mejora inmediata, efectiva y continua de sus condiciones económicas y sociales, comprendidas las esferas

del empleo, la capacitación y el perfeccionamiento profesionales, la vivienda, el saneamiento, la salud y la seguridad social.

Se prestará particular atención a los derechos y necesidades especiales de ancianos, mujeres, jóvenes, niños e impedidos indígenas.

#### Artículo 23

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

#### Artículo 24

Los pueblos indígenas tienen derecho a sus propias medicinas y prácticas de salud tradicionales, incluido el derecho a la protección de plantas, animales y minerales de interés vital desde el punto de vista médico.

También tienen derecho de acceso, sin discriminación alguna, a todas las instituciones de sanidad y los servicios de salud y atención médica.

#### Partie VI

#### Artículo 25

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

#### Artículo 26

Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, desarrollar, controlar y utilizar sus tierras y territorios, comprendido el medio ambiente total de las tierras, el aire, las aguas, los mares costeros, los hielos marinos, la flora y la fauna y los demás recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado o utilizado de otra forma. Ello incluye el derecho al pleno reconocimiento de sus leyes, tradiciones y costumbres, sistemas de tenencia de la tierra e instituciones para el desarrollo y la gestión de los recursos, y el derecho a que los Estados adopten medidas eficaces para prevenir toda injerencia, usurpación o invasión en relación con estos derechos.

#### Artículo 27

Los pueblos indígenas tienen derecho a la restitución de las tierras, los territorios y los recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado o utilizado de otra forma y que les

hayan sido confiscados, ocupados, utilizados o dañados sin su consentimiento expresado con libertad y pleno conocimiento. Cuando esto no sea posible, tendrán derecho a una indemnización justa y equitativa. Salvo que los pueblos interesados hayan convenido libremente en otra cosa, la indemnización consistirá en tierras, territorios y recursos de igual cantidad, extensión y condición jurídica.

#### Artículo 28

Los pueblos indígenas tienen derecho a la conservación, reconstitución y protección del medio ambiente total y de la capacidad productiva de sus tierras, territorios y recursos, y a recibir asistencia a tal efecto de los Estados y por conducto de la cooperación internacional. Salvo que los pueblos interesados hayan convenido libremente en ello, no se realizarán actividades militares en las tierras y territorios de los pueblos indígenas.

Los Estados adoptarán medidas eficaces para garantizar que no se almacenen ni eliminen materiales peligrosos en las tierras y territorios de los pueblos indígenas.

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

#### Artículo 29

Los pueblos indígenas tienen derecho a que se les reconozca plenamente la propiedad, el control y la protección de su patrimonio cultural e intelectual.

Tienen derecho a que se adopten medidas especiales de control, desarrollo y protección de sus ciencias, tecnologías y manifestaciones culturales, comprendidos los recursos humanos y los recursos genéticos, las semillas, las medicinas, el conocimiento de las propiedades de la fauna y la flora, las tradiciones orales, las literaturas, los diseños y las artes visuales y dramáticas.

#### Artículo 30

Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras, territorios y otros recursos, en particular el derecho a exigir a los Estados que obtengan su consentimiento, expresado con libertad y pleno conocimiento, antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras, territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo. Tras acuerdo con los pueblos indígenas interesados, se otorgará una indemnización justa y equitativa por esas actividades y se adoptarán medidas para mitigar sus consecuencias nocivas de orden ambiental, económico, social, cultural o espiritual.

## Parte VII

### Artículo 31

Los pueblos indígenas, como forma concreta de ejercer su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o el autogobierno en cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, en particular la cultura, la religión, la educación, la información, los medios de comunicación, la salud, la vivienda, el empleo, el bienestar social, las actividades económicas, la gestión de tierras y recursos, el medio ambiente y el acceso de personas que no son miembros a su territorio, así como los medios de financiar estas funciones autónomas.

### Artículo 32

Los pueblos indígenas tienen el derecho colectivo de determinar su propia ciudadanía conforme a sus costumbres y tradiciones. La ciudadanía indígena no menoscaba el derecho de las personas indígenas a obtener la ciudadanía de los Estados en que viven.

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

### Artículo 33

Los pueblos indígenas tienen derecho a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus costumbres, tradiciones, procedimientos y prácticas jurídicos característicos, de conformidad con las normas de derechos humanos internacionalmente reconocidas.

### Artículo 34

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

### Artículo 35

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

Los Estados adoptarán medidas eficaces para garantizar el ejercicio y la aplicación de este derecho.

### Artículo 36

Los pueblos indígenas tienen derecho a que los tratados, acuerdos y otros arreglos constructivos concertados con los Estados o sus sucesores sean reconocidos, observados y aplicados según su espíritu y propósito originales y a que los Estados acaten y respeten

esos tratados, acuerdos y arreglos. Las controversias que no puedan arreglarse de otro modo serán sometidas a los órganos internacionales competentes por todas las partes interesadas.

### Parte VIII

#### Artículo 37

Los Estados adoptarán medidas eficaces y apropiadas, en consulta con los pueblos indígenas interesados, para dar pleno efecto a las disposiciones de la presente Declaración. Los derechos reconocidos en ella serán adoptados e incorporados en la legislación nacional de manera que los pueblos indígenas puedan valerse en la práctica de esos derechos.

#### Artículo 38

Los pueblos indígenas tienen derecho a una asistencia financiera y técnica adecuada de los Estados y por conducto de la cooperación internacional para perseguir libremente su desarrollo político, económico, social, cultural y espiritual y para el disfrute de los derechos y libertades reconocidos en la presente Declaración.

#### Artículo 39

Los pueblos indígenas tienen derecho a procedimientos equitativos y mutuamente aceptables para el arreglo de controversias con los Estados, y una pronta decisión sobre esas controversias, así como a recursos eficaces para toda lesión de sus derechos individuales y colectivos. En esas decisiones se tomarán en cuenta las costumbres, las tradiciones, las normas y los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas interesados.

#### Artículo 40

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

#### Artículo 41

Las Naciones Unidas tomarán todas las medidas necesarias para garantizar la aplicación de la presente Declaración, comprendida la creación de un órgano del más alto nivel con especial competencia en esta esfera y con la participación directa de los pueblos indígenas. Todos los órganos de las Naciones Unidas promoverán el respeto y la plena aplicación de las disposiciones de la presente Declaración.

Parte IX

Artículo 42

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

Artículo 43

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

Artículo 44

Nada de lo señalado en la presente Declaración se interpretará en el sentido de que limite o anule los derechos que los pueblos indígenas tienen en la actualidad o puedan adquirir en el futuro.

Artículo 45

Nada de lo señalado en la presente Declaración se interpretará en el sentido de que confiera a un Estado, grupo o persona derecho alguno a participar en una actividad o realizar un acto contrarios a la Carta de las Naciones Unidas.