

PONTIFICA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL PERU

FACULTAD DE DERECHO



Las Naciones Unidas y el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas en
países independientes (1945-2016)

Tesis para optar por el Título Profesional de Abogado que presenta el bachiller:

Luis Enrique Mendoza Chávez

Asesor:

Dr. José A. Burneo Labrín

Lima, junio de 2017

Resumen

La investigación plantea la relevancia del estudio del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas en el seno de las Naciones Unidas (1945-2016). Tiene como principal objetivo demostrar la existencia de una evolución del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas. La investigación traza una línea de continuidad entre el principio de libre determinación de los pueblos y el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, entendido como un derecho mediante el cual determinan libremente su condición política y persiguen su desarrollo social, económico y cultural. La tesis tiene un enfoque de derechos humanos, multiculturalista e historiográfico. En una primera etapa (1945-1966), las Naciones Unidas reconoce el derecho de libre determinación de los pueblos, entendido como la posibilidad de ejercer el derecho de secesión, y deja a la jurisdicción interna de los Estados la posibilidad del reconocer la existencia de pueblos indígenas subestatales. En una segunda etapa (1966-1989), las Naciones Unidas extiende los alcances de la primera etapa en el sentido de que se diseñan criterios para el reconocimiento de la existencia de pueblos indígenas, aunque sin mención explícita a su derecho de libre determinación. Y en una tercera etapa (1989-2016), las Naciones Unidas reconoce explícitamente el derecho de libre determinación de los pueblos indígenas, entendido como libre determinación interna, es decir en el marco de Estados Plurinacionales. Esta evolución se manifiesta en un conjunto de hitos jurídicos, como es el caso de la Carta de las Naciones Unidas (1945), el Convenio 107 sobre poblaciones indígenas y tribales (1957), los Pactos Internacionales (1966), el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales (1989), la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007), y en la existencia de una institucionalidad indígena en la ONU.

Índice

Introducción.....	05
CAPÍTULO I: La Carta de las Naciones Unidas y el principio de la libre determinación de los pueblos (1945-1966).....	13
1.1. Antecedentes: El principio de libre determinación post-Liga Naciones.....	16
1.2. La libre determinación de los pueblos en la Carta de las Naciones Unidas....	21
1.2.1. Carta de las Naciones Unidas.....	21
i) Interpretación de los arts. 1.2 y 55 de la Carta ONU.....	25
ii) Territorios no Autónomos.....	29
iii) Régimen de Administración Fiduciaria.....	31
iv) La descolonización: resolución 1514.....	33
1.3. El Convenio 107 sobre poblaciones indígenas y tribales.....	36
1.4. La libre determinación en el artículo 1 -común- del PIDCP y PDESC.....	42
1.5. Conclusiones del primer capítulo.....	45
CAPÍTULO II: El reconocimiento de la pluralidad de pueblos indígenas en países independientes en el horizonte del Convenio 169 de la OIT (1966-1989).....	47
2.1. Instrumentos de las Naciones Unidas en favor del derecho de la libre determinación de los pueblos.....	48
2.1.1. La posición de la Corte Internacional de Justicia: casos Namibia (1971) y Sahara Occidental (1975).....	51
2.1.2. El Observación General N° 12 del Comité de Derechos Humanos...54	
2.2. Aportes temáticos e institucionales del informe Martínez Cobo en el reconocimiento de la existencia y libre determinación de los pueblos indígenas...55	

2.2.1. La perspectiva multiculturalista y la libre determinación de los pueblos indígenas en el informe Martínez Cobo.....	58
2.2.2. Creación del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas.....	66
2.3. El Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales.....	69
2.3.1. Los Trabajos Preparatorios.....	70
i) Informe de la Reunión de Expertos.....	72
ii) 1ra Discusión de la Conferencia Internacional de Trabajo.....	78
iii) 2da Discusión de la Conferencia Internacional de Trabajo.....	81
2.3.2. El artículo 1 del Convenio 169 de la OIT.....	86
2.3.3. Balance de los Trabajos Preparatorios y del artículo 1 del Convenio 169 de la OIT.....	93
2.4. Conclusiones del segundo capítulo.....	94
CAPÍTULO III: El reconocimiento explícito del derecho de libre determinación de los pueblos indígenas (1989-2016).....	97
3.1. El derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas previo a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas (1989-2007)....	99
3.1.1. Corte Internacional de Justicia: caso Timor Oriental (1995).....	100
3.1.2. Mecanismo convencional: el Comité de Derechos Humanos.....	101
3.1.3. Mecanismos extra-convencionales: institucionalidad indígena.....	106
i) Grupo de Trabajo sobre el proyecto de declaración sobre los derechos de los Pueblos Indígenas.....	107
ii) Foro Permanente para las cuestiones indígenas.....	108
iii) Relatoría sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.....	112
iv) Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.....	117

3.2. La Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.....	118
3.2.1. Los trabajos preparatorios.....	118
i) Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas.....	119
ii) Grupo de Trabajo sobre el proyecto de declaración sobre los derechos de los Pueblos Indígenas.....	126
3.2.2. El artículo 3 de la Declaración.....	135
3.2.3. Balance de los Trabajos Preparatorios y del artículo 3 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas.....	139
3.3. El derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas post-2007.....	141
i) Corte Internacional de Justicia: caso Kosovo (2010).....	142
ii) Comité de Derechos Humanos.....	143
iii) Foro Permanente para cuestiones indígenas.....	145
iv) Relatoría sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.....	150
v) Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.....	155
3.4. Conclusiones del tercer capítulo.....	159
CONCLUSIONES FINALES.....	162
Bibliografía.....	167
Agradecimientos.....	202

Introducción

La presente investigación busca analizar el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas en el marco de referencia de las Naciones Unidas (1945-2016). Para ello se afirmará que existe una evolución y línea de continuidad entre el principio de libre determinación de los pueblos y el derecho de libre determinación de los pueblos indígenas.

La investigación parte de la premisa de que el surgimiento de las Naciones Unidas representa un punto de inflexión en el entorno internacional contemporáneo. El cambio impactó en los principios ordenadores del derecho internacional y produjo las siguientes modificaciones: (i) la ideología de la superioridad de los pueblos europeos es superada por el principio de igualdad y de libre determinación de los pueblos (pese a la ambigua situación que se establece para los pueblos bajo dominación colonial); (ii) el derecho de guerra y colonización queda abolido por el principio de solución pacífica de controversias¹; y (iii) el principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados se flexibiliza a partir del reconocimiento internacional de los derechos humanos.

Para abordar el tema central de esta tesis, el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, es necesario conocer que los inicios de la edad moderna y el surgimiento de los Estados (s. XVI) están estrechamente asociados a la ideología de la

¹ Un antecedente inmediato del artículo 2.3 de la Carta de las Naciones Unidas (referido a la solución pacífica de controversias) es el Pacto de Briand-Kellogg (1928). En este pacto se renunciaba a la guerra “como medio de solución de conflictos” y se la tipificaba como un acto ilegal. Sin embargo, los efectos prácticos del Pacto de Briand-Kellogg fueron un fracaso debido al advenimiento de la Segunda Guerra Mundial (1945).

superioridad de los pueblos europeo-occidentales respecto de otros pueblos². Entre los siglos XVII y XIX, los derechos no eran una realidad normativa, sino un ideal en proceso de formación en un contexto caracterizado por las jerarquías, privilegios y nacionalismos³.

Esta ideología de la superioridad de los pueblos se remonta al proceso de colonización de América. En 1550 Ginés de Sepúlveda, protagonista de las controversias de Valladolid⁴, sostenía que “(...) con perfecto derecho los españoles imperan sobre estos bárbaros del Nuevo Mundo e islas adyacentes, los cuales en prudencia, ingenio, virtud y humanidad son tan inferiores a los españoles como niños a los adultos (...)”⁵. Por su parte, Francisco de Vitoria, considerado padre del derecho internacional, afirmaba que “(...) habría la misma razón para proceder con estos bárbaros del mismo que con los amentes, porque

² En términos generales, el Estado es el conjunto de instituciones proyectadas sobre un territorio determinado sobre el cual se ejerce un poder tal sobre una idea de pueblo tal en el marco de un orden soberano. En términos clásicos, el Estado es quien ha ostentado el monopolio de la violencia para asegurar la convivencia interna y la defensa exterior. En el plano histórico, la mayoría de los actuales países ha identificado el diseño estatal con la cultura dominante, la misma que se ha impuesto sobre la diversidad de pueblos existentes en su interior. Esta noción, sin embargo, ha sido puesta en cuestión por los pueblos dominados o subalternos a la luz de horizontes poscoloniales que han reivindicado para sí niveles de autonomía y libre determinación al interior de los Estados. Sobre el concepto de Estado, véase: JELLINEK, G. *Teoría General del Estado*. México D.F.: Continental, 1958; O'DONNELL, G. *Acerca del Estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión*. En: PNUD. *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanos*. Buenos Aires: PNUD, pp. 149-191, 2004; WEBER, Max. *El científico y el político. La política como vocación*. Madrid: Alianza Editorial, 2012.

³ HOBBSAWM, Eric. *Naciones y Nacionalismo desde 1780*. Barcelona: Crítica, 1997, pp. 111-140.

⁴ En líneas generales, las controversias de Valladolid (1550-1551) fueron un conjunto de debates organizados por el Consejo de Indias en torno a la conquista de América y la condición jurídica de los indígenas americanos. Los debates estuvieron protagonizados, principalmente, por fray Bartolomé de las Casas (1484-1566), quien defendía los derechos de los indígenas, y Juan Ginés de Sepúlveda (1490-1573), quien propugnaba la conquista militar y espiritual de los indígenas.

⁵ GINÉS DE SEPÚLVEDA, Juan. *Tratado sobre las justas causas de la guerra contra los indios*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1979, p. 101.

nada o poco más valen para gobernarse a sí mismo que los amentes, y ni aun son mucho más capaces que las mismas fieras o bestias (...)"⁶.

Visto así, la supuesta inferioridad cultural de los pueblos no occidentales era la narrativa hegemónica a nivel global por lo menos desde la colonización de América. Esta situación se mantuvo en el Tratado de Westfalia (1648), se extendió durante el colonialismo sobre África y Oceanía, y está presente incluso en el periodo entre guerras (1919-1945). El advenimiento de las Naciones Unidas alteraría sustancialmente el statu quo colonialista.

La presente investigación reconoce la complejidad de este proceso histórico-jurídico, por lo que se concentrará únicamente en defender la tesis según la cual existe una evolución normativa del principio de libre determinación de los pueblos reconocido en la Carta ONU en favor de la libre determinación de los pueblos indígenas. Para ello, la investigación identificará y problematizará un conjunto de hitos jurídicos que permiten trazar una línea de continuidad entre el principio de libre determinación aplicado a los pueblos sometidos a dominación colonial y el derecho de libre determinación en favor de los pueblos indígenas, y, por tanto, pondrá en evidencia cómo las Naciones Unidas ha contribuido a configurar un marco normativo internacional en favor de la libre determinación indígena.

Planteado así, la evolución normativa del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas nos indicaría, a nivel inductivo, la existencia de posición favorable de las Naciones Unidas en torno al derecho de libre determinación. En este sentido, la investigación busca demostrar que el reconocimiento de la libre determinación de los pueblos en la Carta ONU no solo ha significado la eliminación progresiva de los

⁶ DE VITORIA, Francisco. *Reelecciones sobre los indios y el Derecho de Guerra*. Madrid: Espasa-Calpe, 1975, p. 104 (III, 18).

regímenes coloniales interestatales, sino también, con la evolución del derecho internacional, la posibilidad de que los pueblos indígenas subestatales sean destinatarios del derecho de libre determinación, ejercido en el marco de los Estados. Adicionalmente, en el trascurso de la investigación se pondrá en evidencia que el despliegue de este proceso ha significado un impacto en la concepción predominante de Estado Mononacional en favor del surgimiento de Estados Plurinacionales como instancias legitimadas para resguardar el reconocimiento del derecho de libre determinación de los pueblos indígenas⁷.

⁷ Los términos Estado y Nación no son intercambiables. El Estado designa una comunidad político-jurídica y la Nación refiere a una comunidad socio-cultural. El Estado es una forma de organización política que ha ganado legalidad y legitimidad a lo largo de la historia de occidente. Por su parte, la Nación se refiere a las formas culturales existentes al interior de la forma-estado; la idea de Nación refleja una comunidad de lengua, territorio, organización social, reglas de convivencia, mitos, parentesco, roles de género, entre otras variables culturales. La Nación está asociada a la especificidad cultural de los pueblos, dinámica y diversa, mientras que la noción de Estado está referido a su unidad político-jurídica. Desde esta perspectiva, un Estado que reconoce la diversidad de pueblos/nacionalidades es un *Estado Pluri-nacional*, mientras que un Estado que no reconoce dicha pluralidad (o que no está presente en la realidad) es un *Estado Mono-nacional*. Visto así, es necesario acotar la distinción entre Estado Mononacional y Estado Plurinacional: 1) El Estado Mononacional se pretende homogéneo como resultado del predominio cultural de un solo pueblo o nación, mientras que el Estado Plurinacional se proyecta heterogéneo a partir del reconocimiento de las diferencias culturales y de los distintas nacionalidades existentes en su interior; 2) el régimen del Estado Mononacional identifica el principio de libre determinación con el principio de soberanía y reconoce la existencia de una sola nacionalidad, mientras que el Estado Plurinacional reconoce distintos niveles de autonomía y libre determinación a los pueblos y nacionalidades existentes en su interior; 3) el Estado Mononacional adopta un modelo único de derecho (monismo jurídico) como reflejo del predominio político de la nacionalidad predominante, mientras que el Estado Plurinacional compatibiliza distintos modelos de derecho (pluralismo jurídico) a partir del dato socio-cultural de que existen distintas nacionalidades en su interior, cada una con distintas concepciones del derecho; 4) el Estado Mononacional asume que la unidad política se logra mediante la imposición de una única concepción del bien común, mientras que el Estado Plurinacional reconoce la pluralidad de concepciones del bien común sobre la base de acuerdos políticos multiculturales. Sobre el concepto de Nación, véase: ANDERSON, Benedict. *Imagined communities: reflections on the origin and spread of nationalism*. London: Verso, 2005. GELLNER, Ernest. *Naciones y Nacionalismo*. Madrid: Alianza Editorial, 1988. NEYRA, Hugo. *¿Qué es la Nación?* Lima: Universidad de San Martín de Porres, 2013. HOBBSAWM, Eric. *Op. Cit.*, 1997. MILLER, David. *Sobre la nacionalidad. Autodeterminación y pluralismo*. Barcelona: Paidós, 1997. ROCKER, Rudolf. *Nacionalismo y cultura*. Buenos Aires: Imán, 1942. Sobre la influencia del Multiculturalismo en la noción de Estado, véase: ANAYA, James. *Los pueblos indígenas en el*

La explicación anterior lleva a la siguiente pregunta de investigación: ¿Cuáles han sido las variantes posicionales de las Naciones Unidas en favor del principio de libre determinación de los pueblos en general y de los pueblos indígenas en particular en un contexto caracterizado por el predominio de Estados Monoculturales, y cuáles han sido los principales hitos jurídicos que permiten rastrear una evolución y línea de continuidad entre el principio de libre determinación de los pueblos y el derecho de libre determinación de los pueblos indígenas?

La hipótesis de investigación es la siguiente: Existe una posición favorable de las Naciones Unidas en torno al derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, lo cual se expresa en la evolución y línea de continuidad entre el derecho a la libre determinación de los pueblos en general y el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas en particular. En una primera etapa (1945-1966), las Naciones Unidas reconoció el derecho de libre determinación de los pueblos, entendido como la posibilidad de ejercer el derecho de secesión, y dejó a la jurisdicción interna de los Estados la posibilidad del reconocer la existencia de la pluralidad de pueblos indígenas subestatales. En una segunda etapa (1966-1989), las Naciones Unidas extendió los alcances de la primera etapa en el sentido de que se diseñaron criterios para el reconocimiento internacional de la existencia de pueblos indígenas subestatales, aunque sin hacer mención explícita del reconocimiento del derecho de libre determinación de los pueblos

derecho internacional. Madrid: Trotta, 2004; PAREKH, Bhikhu. *Repensando el Multiculturalismo*. Madrid: Istmo, 2005; QUIJANO, Aníbal. "Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina". En LANDER, Edgar (compilador). *La colonialidad del saber – eurocentrismo y ciencias sociales, perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO, pp. 201-241, 2000; VILLORO, Luis. *Los retos de la sociedad por venir. Ensayos sobre justicia, democracia y multiculturalismo*. México: Fondo de Cultura Económica, 2007.

indígenas subestatales. Y en una tercera etapa (1989-2016), las Naciones Unidas reconoció explícitamente el derecho de libre determinación de los pueblos indígenas, entendido como libre determinación interna, es decir dentro de los límites territoriales de los Estados. Esta evolución y línea de continuidad se manifiesta en un conjunto de hitos jurídicos, como es el caso de la Carta de las Naciones Unidas (1945), el Convenio 107 sobre poblaciones indígenas y tribales (1957), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales (1989), la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007), y en la existencia de mecanismos institucionales en favor de los derechos de los pueblos indígenas.

La introducción que acabamos de presentar al dar inicio esta tesis aborda la justificación de la investigación y los principales aspectos a ser tratados. Allí se ha buscado visibilizar la importancia de comprender la evolución internacional del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, las problemáticas asociadas a su desarrollo y los avances existentes en el marco de las Naciones Unidas.

La investigación se dividirá en tres capítulos.

El primer capítulo tematizará el reconocimiento del principio de libre determinación de los pueblos en la Carta de las Naciones Unidas (1945-1966). El primer subcapítulo reseñará los antecedentes del principio de libre determinación en el periodo entre guerras (post Liga Naciones). El segundo subcapítulo analizará el reconocimiento del principio de libre determinación de los pueblos en la Carta de las Naciones Unidas (1945), lo que incluirá un breve análisis de los regímenes de descolonización. El tercer subcapítulo indagará en

los aportes del Convenio 107 de la OIT para visibilizar la situación de los pueblos indígenas (1957). Y el cuarto subcapítulo abordará el reconocimiento explícito del derecho de libre determinación de los pueblos en los PIDCP y PIDESC (1966).

El segundo capítulo analizará el reconocimiento de la pluralidad de pueblos indígenas en los Estados a la luz del Convenio 169 de la OIT (1966-1989). El primer subcapítulo analizará los avances normativos en este respecto en el marco de las Naciones Unidas (post-1966), lo que incluirá los aportes de la Corte Internacional de Justicia y del Comité de Derechos Humanos. El segundo subcapítulo evaluará los aportes temáticos e institucionales del informe del Relator Martínez Cobo en el reconocimiento internacional de la existencia y libre determinación de los pueblos indígenas (1982). Y el tercer subcapítulo analizará el aporte normativo del Convenio 169 de la OIT (1989) respecto del reconocimiento de la pluralidad de pueblos indígenas en países independientes, lo que incluirá el análisis de los trabajos preparatorios y del artículo 1 del Convenio.

El tercer y último capítulo abordará el reconocimiento explícito del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas (1989-2016). El primer subcapítulo presentará el lugar del derecho a la libre determinación de los pueblos en general y de los pueblos indígenas en particular en el periodo previo a la Declaración (1989-2007). El segundo subcapítulo abordará el reconocimiento explícito del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007), lo que incluirá el análisis de los trabajos preparatorios y del artículo 3 de la Declaración. Y el tercer subcapítulo mostrará el lugar reciente que ocupa la libre determinación de los pueblos indígenas en el entorno internacional post-2007.

Finalmente, se recogerán las ideas principales desarrolladas a lo largo de la tesis y se las planteará como conclusiones de la investigación. Ello deberá revelar las variantes posicionales de las Naciones Unidas en favor del reconocimiento del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas. Lo cual deberá entenderse, en términos evolutivos, como el tránsito de la libre determinación en sentido “externo” aplicados a los pueblos en general (derecho de secesión en el caso de los pueblos coloniales) hacia una concepción de la libre determinación en sentido “interno” aplicado a los pueblos indígenas en particular (derecho de los pueblos indígenas subestatales).

La metodología de la presente tesis cumplirá los requerimientos de la investigación jurídica. Se realizará la recolección de información, la cual incluirá el reconocimiento de la doctrina, de fuentes jurídicas oficiales y de jurisprudencia internacional aplicable al tema propuesto. Una vez reconocidas las fuentes, se procederá a su sistematización y análisis.

La presentación de los capítulos de la tesis será en orden cronológico. En el caso de los tratados, declaraciones, resoluciones e informes de las Naciones Unidas, estos serán analizados desde el año 1945 hasta el año 2016, por tratarse del intervalo de tiempo en que cobra impulso el derecho de libre determinación de los pueblos. Los instrumentos analizados serán los más relevantes. El enfoque será de derechos humanos y de multiculturalidad. El marco analítico también incluirá aportes del derecho constitucional general y del pensamiento descolonial aplicado a la problemática de los pueblos indígenas.

CAPÍTULO I

La Carta de las Naciones Unidas y el principio de la libre determinación de los pueblos (1945- 1966)

Al término de la segunda guerra mundial, la ideología de la superioridad de los pueblos europeo-occidentales fue reemplazada por el principio de igualdad y libre determinación de los pueblos. Sin incluir ni mencionar a los pueblos indígenas –aunque tampoco sin excluirlos- el artículo 1.2. de la Carta de las Naciones Unidas reconoció el principio de libre determinación de los pueblos⁸.

Los propósitos de las Naciones Unidas son: (...)

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; (...)

El reconocimiento positivo de la libre determinación de los pueblos representó una gran novedad en el derecho internacional⁹. A partir de 1945 los pueblos son sujetos de derecho

⁸ Véase los siguientes artículos de la Carta ONU. Art. 1.2: Los propósitos de las Naciones Unidas son: (...) 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; (...) Art. 2.3. y 2.4: Para la realización de los Propósitos consignados en el Artículo 1, la Organización y sus Miembros procederán de acuerdo con los siguientes principios: (2.3) Los Miembros de la Organización arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacionales ni la justicia. (2.4.) Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, (...) Art. 55.c: Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá: (...) el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades.

⁹ La libre determinación es un derecho inmemorial de los pueblos. En ese sentido, el inciso 3 del artículo 21 de la Declaración de Derechos Humanos reconoce los siguiente: “La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público”.

internacional, es decir, que su conducta está prevista por el ordenamiento jurídico internacional como de derechos y obligaciones internacionales¹⁰.

A continuación mostraremos cuáles son los alcances normativos del principio de libre determinación de los pueblos establecido en la Carta ONU. Para ello abordaremos los antecedentes de dicho principio en el periodo entreguerras (post-Liga Naciones). Luego tematizaremos el reconocimiento del principio de libre determinación de los pueblos en la Carta ONU, lo que incluirá los regímenes de descolonización. Posteriormente señalaremos el lugar que ocupa el Convenio 107 de la OIT en el marco de referencia establecido. Y finalmente abordaremos el reconocimiento del derecho de libre determinación de “todos los pueblos” en el artículo 1 –común– del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

Realizado esto, habremos preparado el terreno para el análisis de los desarrollos ulteriores de las Naciones Unidas respecto de la existencia y libre determinación en favor de los pueblos indígenas. El periodo materia de estudio será el comprendido entre los

¹⁰ Cf., BARBERIS, Julio. *Los sujetos del derecho internacional*. Madrid: Tecnos, 1984, p. 25. Asimismo, cabe resaltar que no existen tratados de alcance general, principios del derecho internacional o costumbres que fijen criterios para establecer la subjetividad internacional de una organización determinada. Sin embargo, existe consenso en afirmar que la sociedad internacional está integrada, por lo menos, por los siguientes sujetos: los Estados, las Organizaciones Internacionales, los Grupos Beligerantes, los Movimientos de Liberación Nacional, los Individuos y los Pueblos. En relación a los pueblos, Ferrajoli sostiene lo siguiente: “En el nuevo ordenamiento pasan a ser sujetos de derecho internacional no solo los Estados, sino también los individuos y los pueblos: los primeros en cuanto a titulares frente a sus propios Estados de los derechos humanos que les confieran la Declaración de 1948 y los Pactos de 1966; los segundos, en cuanto titulares del derecho de autodeterminación reconocido por el artículo 1 de esos mismos Pactos”. Véase: FERRAJOLI, Luigi. *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Madrid: Trotta, 1999, p. 145.

años 1945 y 1966 por ser el arco de tiempo ubicado entre la adopción de la Carta de las Naciones Unidas y la adopción del PIDCP y del PIDESC.

1.1. Antecedentes: El principio de libre determinación de los pueblos dentro del paradigma de Estado Monocultural (post Liga Naciones)

El principio de libre determinación de los pueblos no estuvo presente en el Pacto de la Sociedad de Naciones (1919) ni en las reglas positivas del derecho internacional del periodo entreguerras. Pero existen antecedentes en relación a dicho principio.

Una de los antecedentes es el llamado del presidente estadounidense Woodrow Wilson, pronunciado el 12 de febrero de 1918 ante el congreso de su país (y conocido como “el llamado de los Cuatro Puntos”). A poco de culminar la primera guerra mundial, Wilson afirmó lo siguiente:

Esta guerra tiene su origen en el menosprecio de los derechos de las pequeñas naciones y de las nacionalidades carentes de la unidad y de la fuerza necesarias para hacer triunfar sus aspiraciones a determinar su propia soberanía y sus propias formas de vida política. La autodeterminación no debe ser, en adelante, una fórmula vacía. Es un principio imperativo de acción, que los hombres no ignorarán ya más que a costa de sus riesgos y peligros¹¹.

¹¹ MIAJA DE LA MUELA, Adolfo. *La emancipación de los pueblos coloniales y el Derecho Internacional*. Tecnos: Madrid, 1968, p. 41. Asimismo, en una conferencia pronunciada en 1968 (los catorce puntos), Woodrow Wilson afirmó que: “Creemos en estas cosas fundamentales: Primero, que todo pueblo tiene el derecho de elegir la soberanía bajo la cual desea vivir (...)”.

Pese a la advertencia de Wilson, el Pacto de la Sociedad de Naciones no se pronunció respecto del principio de libre determinación de los pueblos. Cuando el Pacto se refirió a los pueblos lo hizo solo para regular su situación colonial, cuya “tutela” estaba a cargo de los países vencedores de la Primera Guerra Mundial. Al respecto, el artículo 22 del Pacto de la Sociedad de Naciones precisa que:

El grado de desarrollo en que se encuentran otros pueblos, especialmente los del África Central, exige que el mandatario asuma la administración del territorio en condiciones que, con la prohibición de abusos tales como la trata de esclavos, el tráfico de armas y de alcohol, garanticen la libertad de conciencia y de religión sin otras limitaciones que las que puede imponer el mantenimiento del orden público y de las buenas costumbres, (...)

Un tratamiento similar ocurrió en relación a los pueblos indígenas, quienes eran vistos como sociedades inferiores necesitadas de la tutela de las potencias internacionales. Así, el artículo 23 del Pacto dispuso que los miembros de la Sociedad de Naciones “(...) se comprometen a asegurar un tratamiento equitativo a las poblaciones indígenas en los territorios sometidos a su administración”.

Sin duda la ideología de la superioridad de los pueblos europeo-occidentales se mantuvo vigente en el entramado de la Liga de las Naciones, tanto en el plano interestatal como intraestatal. A nivel interestatal porque la ideología de la superioridad de los pueblos se implantó entre Estados y pueblos ubicados en zonas geográficas distintas, lo que desembocó en la situación de los pueblos sometidos a dominación colonial. Y a nivel intraestatal porque se reprodujo en contra de la pluralidad de pueblos indígenas

existentes al interior de las estructuras estatales. Visto así, el Estado era el único protagonista de las relaciones internacionales¹².

Ahora bien, existe un antecedente adicional respecto al principio de libre determinación. Es el caso del pueblo de las islas Aaland, cuyos miembros reclamaban el derecho de libre determinación para anexarse a Suecia. Al respecto, una Comisión de Juristas conformada por la Sociedad de Naciones emitió el 5 de setiembre de 1920 el siguiente dictamen:

Aunque el principio de que los pueblos deban poder disponer de sí mismos ocupe un lugar importante en el pensamiento político moderno, sobre todo después de la guerra mundial, conviene hacer notar que no se encuentra inscrito en el Pacto de la Sociedad de las Naciones. Y la consagración de este principio en cierto número de tratados internacionales, no puede bastar para considerarlo como una de las reglas positivas del Derecho de Gentes. Al contrario, salvo estipulación en contrario de tratados internacionales, el derecho de disponer del territorio nacional es uno de los atributos de la soberanía de cada Estado. El Derecho Internacional no reconoce a fracciones de pueblos, como tales, el derecho de separarse, por un simple acto de voluntad del Estado de que forman parte, y tampoco reconoce a otros Estados el derecho de solicitar tal separación. De una manera general, pertenece exclusivamente a la soberanía de todo Estado definitivamente constituido conceder o rehusar a una fracción de su población la determinación de

¹² En general, el poder exclusivo y excluyente de los Estados se reflejó sobre sobre la totalidad de las ciudadanía modernas. Sobre este tema, Tom Farer sostiene lo siguiente: “Until the Second World War, most legal scholars and governments affirmed the general proposition, albeit not in some many words, that international law did not impeded the natural right of equal sovereign to be monstrous to his or her subject”. Véase: FARER, Tom. “The United Nations and Human Rights: More than a Whimper Less than a Roar”. *Human Rights Quarterly*. United States, Vol. 9, N° 4, 1987, pp. 550-586.

su propia suerte política por la vía del plebiscito o de otra manera. Una diferencia entre los Estados a propósito de tal determinación recae, pues, en circunstancias normales, sobre una cuestión que el Derecho Internacional deja a la competencia exclusiva de uno de dichos Estados¹³.

El fragmento del dictamen es revelador porque defiende la tesis según la cual el principio de libre determinación no tiene vigencia internacional por no estar estipulado en el Pacto de la Sociedad de Naciones. Por tanto, dice el dictamen, “el derecho de disponer del territorio nacional es uno de los atributos de la soberanía de cada Estado”. Visto así, la Comisión de Juristas sugiere que el principio de libre determinación es monopolio de los Estados, en línea directa con el principio de no intervenir en los asuntos que son de su jurisdicción interna.

El dictamen también es revelador porque hace suya la idea según la cual el Estado está compuesto de tres elementos constitutivos, a saber: pueblo, territorio y poder soberano. Dicha concepción sostiene que los Estados son los únicos portadores de subjetividad internacional, y está influenciada por la teoría del Estado de Jellinek, para quien el Estado es “la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en determinado territorio”¹⁴. Así, como sostiene Moreno Quintana, “(c)reador inmediato y originario del derecho internacional, el Estado es la persona internacional por excelencia. Él elabora directamente, con otro u otros, sus normas y les da vigor sin otro requisito que el de la manifestación de su voluntad común”¹⁵.

¹³ MIAJA DE LA MUELA, Adolfo. *Op. Cit.*, p. 45.

¹⁴ JELLINEK, Georg. *Op. Cit.*, p. 147.

¹⁵ MORENO QUINTANA, Lucio. *Tratado de Derecho Internacional*. Buenos Aires: Sudamericana, 1963, p. 136.

Más adelante en esta investigación analizaremos cómo la idea del Estado Mononacional plantea algunas semejanzas entre las nociones de Estado y de pueblo. En este nivel, únicamente es preciso subrayar que el Estado es concebido como una entidad soberana, con dominio gubernamental sobre sus miembros, los que son vistos como único pueblo. Y cómo todo ello desembocó en el hecho de que los Estados sean vistos como los únicos sujetos de derecho internacional, lo que entrañaba derechos y obligaciones internacionales¹⁶. Así, como sostiene Carrillo Salcedo, “el Derecho internacional se concebía como un sistema jurídico regulador de las relaciones entre Estados soberanos, basados en los principios de independencia y soberanía de entidades políticas por encima de las cuales no existía autoridad política alguna”¹⁷.

Aunque no existen tratados de alcance general, principios del derecho o costumbres que fijen los criterios para establecer la subjetividad internacional de una entidad determinada¹⁸, existen prácticas internacionales referidas al protagonismo del Estado en el entorno internacional. Al respecto, el 7 de setiembre de 1927 la Corte Permanente de Justicia Internacional sostuvo en el caso Lotus (Francia vs. Turquía), que “(e)l Derecho internacional rige las relaciones entre Estados independientes (...). Las reglas jurídicas que obligan a los Estados proceden de la voluntad de éstos, voluntad manifestada en los

¹⁶ Cf., BARBERIS, Julio. *Op. Cit.*, p. 25.

¹⁷ CARILLO SALCEDO, Juan. *Soberanía de los Estados y Derechos Humanos en Derecho Internacional Contemporáneo*. Madrid: Tecnos, 2001, p. 12.

¹⁸ Cf., NOVAK, Fabián. *Derecho Internacional público. Tomo II. Sujetos de Derecho Internacional*, vol. 1 y 2. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2001.

tratados o en los usos generalmente aceptados como consagrando principios de Derecho”¹⁹.

En suma, en la concepción del derecho internacional del periodo entreguerras el Estado era la única entidad que tenía personalidad jurídica internacional. Durante este periodo la libre determinación no era un atributo reconocido internacionalmente en favor de los pueblos, lo que se explicaba por la vigencia de la ideología de la superioridad de los pueblos europeo-occidentales. Sin embargo, el estatuto de la libre determinación de los pueblos cambiará sustancialmente con el advenimiento de las Naciones Unidas en 1945.

1.2. La libre determinación de los pueblos en la Carta de las Naciones Unidas

Luego de la aprobación de la Carta ONU la ideología de la superioridad de los pueblos europeo-occidentales fue superada por el principio de igualdad y libre determinación de los pueblos. A continuación, detallaremos el contenido y los alcances del principio de libre determinación de los pueblos, así como las resoluciones referidas al régimen de descolonización. Debemos precisar, sin embargo, que la ONU guardó silencio respecto de la aplicabilidad del principio de libre determinación en favor de los pueblos indígenas subestatales.

1.2.1. Carta de las Naciones Unidas

¹⁹ CORTE PERMANENTE DE JUSTICIA INTERNACIONAL. *Caso Lotus. Francia v. Turquía*. Sentencia: 7 de diciembre de 1927. Serie A, N° 10, p. 18. En CARILLO SALCEDO, Juan. *Curso de Derecho Internacional Público. Introducción a su estructura, dinámica y funciones*. Madrid: Tecnos, 1996, p. 25.

La Carta reconoció el principio de libre determinación de los pueblos en los arts. 1.2. y 55.

Art. 1.2.: Los propósitos de las Naciones Unidas son: (...)

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; (...)

Art. 55: Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, (...)

Existen un sinnúmero de concepciones sobre la libre determinación. Para Vladimir Lenin, por ejemplo, la libre determinación es el derecho “a la independencia en el sentido político, el derecho a la libre separación política respecto de la nación que la oprime”²⁰. Asimismo, Moreno Quintana sostiene que la libre determinación “es la manifestación de voluntad que hace una comunidad de individuos para regir por sí misma su destino político”.²¹ Entre otras tantas definiciones. Para efectos del presente trabajo, esta investigación se adscribe a la concepción de James Anaya, quien sostiene que “(...) la autodeterminación se refiere a un conjunto de normas de derechos humanos que se predicán genéricamente de los pueblos, incluidos los pueblos indígenas, y que se basan

²⁰ LENIN, Vladimir. La revolución socialista y el Derecho de las Naciones a la Autodeterminación. *Tres artículos de Lenin sobre los problemas nacional y colonial*. Pekín: Ediciones extranjeras, 1974, p. 09.

²¹ MORENO QUINTANA, Lucio. *Op. Cit.*, p. 139.

en la idea de que todos los sectores de la humanidad tienen el mismo derecho a controlar su propio destino”²².

Entonces, el principio de libre determinación de los pueblos es la capacidad intrínseca que tienen los pueblos de fijar de forma autónoma su horizonte político, económico, social y cultural en un espacio determinado en el supuesto de que todas sociedades políticas tienen el mismo derecho a controlar su propio destino²³.

En cuanto a su contenido, el principio de libre determinación se modela por un elemento personal (comunidad cultural), territorial (espacio geográfico), y formal (autogobierno). Los elementos presentes en la libre determinación tienen semejanzas con la noción de Estado. Al respecto, Obieta Chalbaud sostiene que

La razón de esta convergencia de conceptos se encuentra en la semejanza de los elementos constitutivos básicos de las nociones de pueblos y Estado. En ambos se da un elemento personal. En ambos, un elemento material que es el territorio. En ambos, un elemento formal que en el Estado es la autoridad estatal y en el pueblo su capacidad intrínseca de tomar decisiones colectivas que aseguren la conservación y desarrollo de su propia cultura tanto en lo que refiere a las necesidades internas del grupo como a su defensa frente a otros grupos extraños²⁴.

²² ANAYA, James. *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*. Madrid: Trotta: Universidad Internacional de Andalucía, 2011, p. 137.

²³ Cf., *Ídem*, pp. 135-140.

²⁴ OBIETA CHALBAUD, José. *El derecho humano a la autodeterminación de los pueblos*. Madrid: Tecnos, 1985, p. 63.

Conviene precisar que la coincidencia no es completa. Mientras que el derecho de libre determinación de los pueblos no implica necesariamente la existencia de una entidad soberana, independiente y reconocida a nivel internacional, el principio de soberanía presupone la existencia jurídica del Estado²⁵.

Planteado así, la libre determinación de los pueblos representa una aspiración afincada en los valores de la libertad e igualdad presentes en el deseo común de los pueblos de alcanzar autonomía política²⁶. Por contraste, el Estado es una de las cristalizaciones de la libre determinación de los pueblos. El Estado es una construcción histórica extendida a nivel internacional y en el que se cristaliza el principio de libre determinación de los pueblos. Como sostiene David Miller, "(...) el Estado soberano ha sido el principal vehículo a través del cual se han realizado las demandas de autodeterminación nacional"²⁷.

Vemos entonces cómo existe una "tensión dialéctica" entre la soberanía de los Estados y el derecho a la libre determinación de los pueblos en el contexto de los derechos humanos²⁸. Ambos principios mientan la independencia y la autonomía política. Es ese el sentido recogido en la Carta de las Naciones Unidas respecto del principio de libre determinación de los pueblos. Sin embargo, en la práctica inicial de las Naciones Unidas el principio de libre determinación se aplicó únicamente a los pueblos sujetos a dominación colonial, víctimas del colonialismo moderno.

²⁵ JELLINEK, Georg. *Op. Cit.*, p. 169.

²⁶ Cf., ANAYA, James. *Op. Cit.*, p. 138.

²⁷ MILLER, David. *Op. Cit.*, 1997, p. 27.

²⁸ Cf., CARILLO SALCEDO, Juan. *Op. Cit.*, p. 14.15.

Nuestra investigación sostiene que esta posición dejó de lado a los pueblos indígenas subestatales, olvidando que si situación es el resultado de la colonización europeo-occidental sobre el resto del mundo, como es el caso de la colonización de América en el siglo XVI. Es decir, la postura de las Naciones Unidas solo benefició a los pueblos bajo dominio colonial contemporáneo y no incluyó a los pueblos indígenas subestatales que preexistían al surgimiento de los actuales Estados y que habiendo sido víctimas de una colonización histórica convivían de manera desventajosa dentro de Estados Mononacionales. Al respecto, como sostiene James Anaya:

(...) las normas de descolonización desarrolladas y promovidas por el sistema internacional ignoraron las formas indígenas de asociación y organización políticas anteriores al contacto con la colonización europea. Se consideró que la unidad beneficiaria al régimen de la descolonización era la población de un territorio colonial entendido como un todo, sin tomar en cuenta los patrones culturales y políticos existentes antes de la colonización²⁹.

Para aclarar el estado de cosas antes descrito, conviene precisar los alcances del principio de libre determinación de los pueblos contenido en los artículos 1.2 y 55 de la Carta de las Naciones Unidas sobre la base de las reglas de interpretación de los tratados.

i) Interpretación de los arts. 1.2 y 55 de la Carta ONU

²⁹ ANAYA, James. *Op. Cit.*, p. 86.

Dado que la Carta de las Naciones Unidas es un tratado de derecho internacional, la misma está sujeta a las reglas de interpretación establecidas en el Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969.

Al respecto, el artículo 31 de la Convención establece al menos cuatro fórmulas para precisar el sentido y alcance de los tratados, a saber: (i) principio del sentido ordinario y natural de los términos; (ii) el principio del contexto; (iii) el principio de la conformidad con el objeto y fin del tratado; y (iv) el principio de la conducta ulterior de las partes. Adicionalmente, el artículo 32 del Convenio establece como medios de interpretación complementarios a los trabajos preparatorios del tratado y al efecto útil de las cláusulas convencionales.

En lo que concierne a la interpretación literal y contextual, el reconocimiento de la libre determinación de los pueblos es la respuesta normativa a la experiencia de la Segunda Guerra Mundial. Una experiencia gatillada por los nacionalismos exacerbados y la imposición cultural entre y desde los Estados europeo-occidentales. Desde la formulación literal, el principio de libre determinación sería aplicable a los pueblos en general, aunque en la práctica inmediata de las Naciones Unidas este principio se aplicó únicamente a un conjunto de pueblos en particular: los pueblos sometidos a dominación colonial.

En lo que concierne a la interpretación de los propósitos de la Carta, el principio de libre determinación debió poderse aplicar a los Estados, a los individuos, y a los pueblos en general, incluidos los pueblos indígenas. En efecto, la Carta tiene como propósitos mantener la paz y la seguridad internacionales (art. 1.1), fomentar la paz sobre la base del principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos (art. 1.2),

proteger los derechos humanos en condiciones de igualdad y no discriminación (art. 1.3), y servir de centro de conciliación de las diferencias nacionales (art. 1.4). Así, de una interpretación conjunta de estas disposiciones, el principio de libre determinación de los pueblos tiene como fin último el respeto de la dignidad de los seres humanos, lo que a nivel colectivo se proyecta como el respeto de la opción de cada pueblo a fijar su horizonte político, económico y cultural en un espacio geográfico determinado. Por tanto, este principio, según nuestra interpretación de los propósitos, sería aplicable, además de a los Estados, a los individuos y a los pueblos en general, incluidos los pueblos indígenas.

En cuanto a la interpretación de la conducta de los miembros de las Naciones Unidas, la cláusula de libre determinación podría entenderse en función de cómo los Estados han aplicado dicha cláusula a lo largo de la historia. Esto nos coloca en el debate entre países colonialistas y anticolonialista (década del 50 y 60), con el saldo favorable para la posición de los países anticolonialistas.

En efecto, luego del debate internacional sobre este tema durante la década del cincuenta, las Naciones Unidas aprobó un conjunto de resoluciones que promovían la descolonización de los pueblos sujetos a dominación colonial. Es el caso de la Resolución 1514 (14 de diciembre de 1960), la Resolución 1541 (15 de diciembre de 1960), o la Resolución 2625 (24 de octubre de 1970). Asimismo, en 1966 las Naciones Unidas aprobó el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), cuyo artículo 1 -

común- dispone el reconocimiento del derecho de la libre determinación de todos los pueblos, como veremos posteriormente³⁰.

Como he detallado, a contracorriente de la interpretación ofrecida, la aplicación práctica del principio de libre determinación de los pueblos se limitó únicamente a los pueblos sometidos a dominación colonial, entendidos como un todo en relación al nuevo Estado independiente o por independizar.

En efecto, la interpretación convencional del derecho a la libre determinación limitó su aplicación (reparativa) a los pueblos sometidos a dominación colonial. Esto implicó no incluir –de forma explícita- a los pueblos indígenas en el ámbito de este principio porque se consideró zanjado el proceso histórico a partir del cual los pueblos indígenas fueron incorporados –contra su voluntad- dentro de los límites de los Estados Mononacionales. Pese a que ningún instrumento internacional prohibía expresamente el derecho de libre determinación de los pueblos indígenas, en la práctica sus alcances se extendieron al margen de ellos. Frente a ello, James Anaya sostiene que

(...) es un error hacer equivaler la autodeterminación con el régimen de la descolonización, que estuvo asociada a un conjunto limitado de sujetos, prescripciones y procesos. Las normas que rigieron la descolonización no representan por sí mismas la sustancia del principio de autodeterminación, sino

³⁰ Más adelante se analizará la relevancia del artículo 1 -común- de ambos Pactos. En el capítulo 2 de la presente investigación se abordará los alcances del artículo 1 a la luz de Observación General N° 12. *Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 1 - Derecho de libre determinación. 21° período de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 152 (1984).*

que más bien suponen medidas para reparar una desviación específica del principio, la de la condición colonial en su forma clásica³¹.

En suma, de una lectura general se puede concluir que la Carta ONU atribuyó un sentido general al principio de libre determinación, el cual solo fue aplicable a los pueblos y a los Estados, entendiéndose la libre determinación como derecho de secesión, libre asociación y/o soberanía (libre determinación “externa”). En el contexto histórico inmediatamente posterior a la Carta ONU este principio se aplicó a los pueblos sometidos a dominación colonial y excluyó en la práctica a los pueblos indígenas subestatales. A continuación veremos el tratamiento jurídico brindado a los pueblos sometidos a dominación colonial en la Carta de las Naciones Unidas.

ii) Territorios no Autónomos

El régimen de “territorios no autónomos” está establecido en el Capítulo XI de la Carta ONU, arts. 73 y 74³². Este régimen estuvo conformado por las colonias de los países vencedores en la Segunda Guerra Mundial. Para 1945 existían más de 80 pueblos bajo

³¹ ANAYA, James. *Op. Cit.*, p. 150.

³² Carta de la ONU (1945).- Art. 73: Los Miembros de las Naciones Unidas que tengan o asuman la responsabilidad de administrar territorios cuyos pueblos no hayan alcanzado todavía la plenitud del gobierno propio, reconocen el principio de que los intereses de los habitantes de esos territorios están por encima de todo, aceptan como un encargo sagrado la obligación de promover en todo lo posible, dentro del sistema de paz y de seguridad internacionales establecido por esta Carta, el bienestar de los habitantes de esos territorios, y asimismo se obligan: [...] Artículo 74: Los Miembros de las Naciones Unidas convienen igualmente en que su política con respecto a los territorios a que se refiere este Capítulo, no menos que con respecto a sus territorios metropolitanos, deberá fundarse en el principio general de la buena vecindad, teniendo debidamente en cuenta los intereses y el bienestar del resto del mundo en cuestiones de carácter social, económico y comercial.

dominación colonial (distintos al Estado dominante desde un punto de vista geográfico y cultural).

Pese a estas deficiencias, la implementación del régimen cobró impulso en los años siguientes de la aprobación de la Carta ONU. En 1946, la Asamblea General de las Naciones Unidas confirmó la aplicabilidad del art. 73 (e) de la Carta en el sentido del deber de las potencias coloniales de presentar informes respecto de la situación de los pueblos que aún no habían alcanzado el gobierno propio³³. Posteriormente, el 14 de diciembre de 1946, se estableció una Comisión Ad Hoc encargada de examinar la información suministrada por las potencias coloniales³⁴. Y en 1954 la ONU estableció el Comité Especial de Descolonización³⁵.

En la actualidad aún quedan 16 territorios no autónomos, de los cuales 10 son controlados por el Reino Unido (Anguila, Bermuda, Islas Caimán, Islas Malvinas, Islas Turcas y Caicos, Islas Vírgenes Británicas, Monserrat, Santa Elena, Gibraltar, y Pitcairn), 03 por EE. UU (Islas Vírgenes de los Estados Unidos, Guam, y Samoa Americana), 01 por Francia (Polinesia Francesa), y 01 por Nueva Zelanda (Tokelau). Además existe un

³³ Asamblea General de la ONU. Resolución 9 (I). *Territorios no autónomos*. Nueva York: 9 de febrero de 1946.

³⁴ Asamblea General de la ONU. Resolución 66(I). *Transmisión de Información de acuerdo con el artículo 73 (e) de la Carta*. Nueva York: 14 de diciembre de 1946. En 1952, este mandato tomó el nombre de “Comisión para la Información sobre Territorios no Autónomos”. Véase: Asamblea General de la ONU. Resolución 569 (VI). *Nuevo nombre de la Comisión Especial encargada de examinar la información transmitida en virtud del inciso e del artículo 73 de la Carta*. Nueva York: 18 de enero de 1952.

³⁵ Asamblea General de la ONU. Resolución 1654 (XVI). *La situación respecto de la aplicación de la Declaración sobre la concesión de independencia a los países y pueblos coloniales*. Nueva York: 27 de noviembre de 1961.

pueblo transferido sin independencia: el Sáhara Occidental, traspasado por España a Marruecos y Mauritania en 1976³⁶.

En general, el régimen de territorios no autónomos relativizó la efectividad del principio de libre determinación de los pueblos, pues estableció una situación ambigua y de tránsito para los pueblos sometidos a dominación colonial. En la práctica estos pueblos quedaron bajo el control de las potencias internacionales por lo menos durante la década posterior a la adopción de la Carta de las Naciones Unidas, luego de lo cual se convirtieron en Estados independientes o comunidades autónomas.

iii) Régimen de Administración Fiduciaria

El régimen de “administración fiduciaria” estuvo conformado por las colonias de los países derrotados en la Segunda Guerra Mundial. Está regulado en el Cap. XII-XIII de la Carta de las Naciones Unidas, principalmente en los arts. 75-88³⁷. Los Estados administradores del régimen de administración fiduciaria estuvieron sujetos a la autoridad del Consejo de Administración Fiduciaria, instituido por el art. 75 de la Carta.

³⁶ ONU. *Las Naciones Unidas y la Descolonización. Territorios no autónomos*. Disponible en: <http://www.un.org/es/decolonization/nonselfgovterritories.shtml>. Consulta: 01 de diciembre de 2016.

³⁷ Carta de la ONU (1945): Art. 75: La Organización establecerá bajo su autoridad un régimen internacional de administración fiduciaria para la administración y vigilancia de los territorios que puedan colocarse bajo dicho régimen en virtud de acuerdos especiales posteriores. A dichos territorios se les denominará “territorios fideicometidos”. [...] Art. 77: 1. El régimen de administración fiduciaria se aplicará a los territorios de las siguientes categorías que se colocaren bajo dicho régimen por medio de los correspondientes acuerdos:

a. territorios actualmente bajo mandato; b. territorios que, como resultado de la segunda guerra mundial, fueron segregados de Estados enemigos; y c. territorios voluntariamente colocados bajo este régimen por los Estados responsables de su administración. [...]

El régimen fiduciario se aplicó a 11 territorios en fideicomiso en virtud de tres supuestos: (i) regímenes de mandatos establecidos por la Liga de las Naciones, (ii) segregados de países derrotados en la Segunda Guerra Mundial, o (iii) colocados en ese régimen por los Estados encargados de su administración. La lista de pueblos en fideicomiso es la siguiente: Togo (administración británica), Somalia (administración italiana), Togo II (administración francesa), Camerún (administración francesa), Camerún II (administración británica), Tanganyika (administración británica), Ruanda-Urundi (administración belga), Samoa Occidental (administración de Nueva Zelanda), Nauru (administración australiana), Nueva Guinea (administración australiana), y los Territorios de las Islas del Pacífico, compuestos por los Estados de Micronesia, Islas Marshall, las Marianas del Norte, y Palau (administrados por Estados Unidos)³⁸.

A la fecha los 11 pueblos antes mencionados alcanzaron la libre determinación mediante independencia o libre asociación. El último pueblo en alcanzar la independencia fue el territorio de Palau (1994), que era administrado por Estados Unidos. Al no quedar ningún territorio pendiente de descolonización, el régimen de administración dejó de funcionar.

Al igual que el régimen de territorios no autónomos, el esquema fiduciario relativizó la efectividad del principio de libre determinación de los pueblos debido a que estableció una situación ambigua para los pueblos sometidos a dominación colonial. Con el tiempo, sin embargo, este régimen tuvo que ajustarse al proceso de descolonización de los pueblos sometidos a dominación colonial.

³⁸ ONU. *Las Naciones Unidas y la Descolonización. Territorios en fideicomiso que han alcanzado la libre determinación*. Disponible en: <http://www.un.org/es/decolonization/selfdet.shtml>. Consulta: 04 de diciembre de 2016.

iv) La descolonización a partir de la resolución 1514

Luego de una década de debates entre países colonialista y anticolonialistas, en 1960 se aprobó la “Declaración sobre la concesión de independencia a los países y pueblos coloniales” (Res. 1514)³⁹, la misma que se aplicó al régimen de “territorios no autónomos” y “administración fiduciaria”.

En materia de libre determinación, la resolución 1514 reconoce la necesidad de poner el fin al colonialismo en todas sus manifestaciones, para lo cual dispone en el punto 2 que “[t]odos los pueblos tienen derecho de libre determinación; en virtud de este derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural”.

La resolución 1514 no menciona a los pueblos indígenas subestatales, aunque tampoco los excluye. Sin embargo, en la práctica esta resolución se aplicó únicamente a los pueblos sometidos a dominación colonial (“territorios no autónomos” y “administración fiduciaria”), entendidos como un todo unitario en relación al nuevo Estado independiente o por independizar. Al respecto, el numeral 5 dispone lo siguiente:

En los territorios en fideicomiso y no autónomos y en todos los demás territorios que no hayan logrado aún su independencia deberá tomarse inmediatamente medidas para traspasar todos los poderes a los pueblos de esos territorios, sin condiciones ni reservas, en conformidad con su voluntad y

³⁹ ONU. Resolución 1514 (XV). *Declaración sobre la concesión de independencia a los países y pueblos coloniales*. Nueva York: 14 de diciembre de 1960.

con sus deseos libremente expresados, y sin distinción de raza, credo ni color, para permitirles gozar de una libertad y de una independencia absolutas.

Asimismo, la resolución 1514 no solo reconoce el principio de libre determinación de los pueblos, sino que atribuye a dicho principio una función geopolítica en favor de la paz mundial, en línea directa con los propósitos de la Carta de las Naciones Unidas.

Consiente de la necesidad de crear condiciones de estabilidad y bienestar y de relaciones pacíficas y amistosas basadas en el respeto de los principios de igualdad de derechos y de la libre determinación de todos los pueblos, (...)

Consciente de los crecientes conflictos que origina el hecho de negar la libertad a esos pueblos o de impedirlos, lo cual constituye una grave amenaza a la paz mundial, (...)

En cuanto a los territorios no autónomos, la Asamblea General aprobó en 1960 los “Principios que deben de servir de guía a los Estados Miembros para determinar si existe o no la obligación de transmitir la información que se pide en el inciso “e” del artículo 73 de la Carta de las Naciones Unidas” (Res. 1541)⁴⁰. Dichos principios reconocen la dimensión política de la libre determinación (autogobierno), así como tres opciones para alcanzarla. El principio VI de la guía dispone lo siguiente:

Puede considerarse que un territorio no autónomo ha alcanzado la plenitud del gobierno propio:

⁴⁰ ONU. Resolución 1541 (XV). *Principios que deben de servir de guía a los Estados Miembros para determinar si existe o no la obligación de transmitir la información que se pide en el inciso “e” del artículo 73 de la Carta de las Naciones Unidas*. Nueva York: 15 de diciembre de 1960.

- a) Cuando pasa a ser un Estado independiente y soberano;
- b) Cuando establece una libre asociación con un Estado independiente; o
- c) Cuando se integra a un Estado independiente.

Asimismo, entre otras resoluciones, las Naciones Unidas aprueba en 1965 la resolución 2131, denominada “Declaración sobre la inadmisibilidad de la intervención en los asuntos internos de los Estados y protección de su independencia y soberanía”⁴¹. En esta resolución, las Naciones Unidas confirma el principio de no intervenir en la jurisdicción interna de los Estados, al tiempo que dispone en el punto 6 lo siguiente:

Todo Estado debe respetar el derecho de libre determinación e independencia de los pueblos y naciones, el cual ha de ejercerse sin trabas ni presiones externas y con absoluto respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales. En consecuencia, todo Estado debe contribuir a la eliminación completa de la discriminación racial y del colonialismo en todas sus formas y manifestaciones; (...)

En resumen, la aprobación del conjunto de resoluciones antes mencionadas aceleró el proceso de descolonización de los pueblos bajo dominación colonial, destinatarios del derecho de libre determinación. Como resultado, para fines de la década del 60 casi la totalidad de estos pueblos (en su mayoría africanos) lograron alcanzar su independencia formal en ejercicio de su derecho de libre determinación. Sin embargo, la situación de los pueblos indígenas subestatales era aún elusiva en el marco de las Naciones Unidas.

⁴¹ ONU. Resolución 2131 (XX). *Declaración sobre la inadmisibilidad de la intervención en los asuntos internos de los Estados y protección de su independencia y soberanía*. Nueva York: 21 de diciembre de 1965.

1.3. El Convenio 107 sobre poblaciones indígenas y tribales

En contraste con la organización central de las Naciones Unidas, la OIT mostró un interés inmediato en la problemática de los pueblos indígenas, aunque desde un enfoque laboral⁴². En el período entreguerras, la OIT realizó investigaciones sobre la cuestión indígena, para lo cual conformó la Comisión de Expertos en Trabajo Nativo (1926)⁴³. Si bien la OIT no se ha pronunciado en favor del derecho de libre determinación de los pueblos indígenas, eso no ha impedido la adopción de instrumentos internacionales en favor de los derechos indígenas.

Antes de la existencia de las Naciones Unidas, la OIT ya había adoptado diversos convenios referidos a las condiciones de trabajo indígenas. Es el caso del Convenio 29 sobre el Trabajo Forzoso (1930); el Convenio 50 sobre reclutamiento de trabajadores

⁴² La OIT se estableció en el año 1919. Actualmente es un organismo especializado de las Naciones Unidas encargado de confeccionar normas de trabajo y elaborar programas en favor del trabajo decente. Está conformada por representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores de 187 Estados. Al respecto, véase: OIT. Alphabetical list of ILO member countries (187 countries). Consulta: 08 de diciembre de 2016.

⁴³ Cf., OIT (editor). *Condiciones de vida y de trabajo de las poblaciones indígenas en América Latina. Informe II de la Cuarta Conferencia de los Estados América Miembros de la Organización Internacional de Trabajo*. Ginebra: OIT, 1949. Entre otras iniciativas, las OIT impulsó las siguientes acciones: la Primera Conferencia de los Estados de América Miembros de la Organización Internacional de Trabajo (Chile, 1936), donde se propuso que los países de latinoamericanos establecieran un informe sobre la situación de los indígenas; la Segunda Conferencia de los Estados de América Miembros de la Organización Internacional de Trabajo (Cuba, 1939), donde se continuó con la propuesta de la primera conferencia; la Tercera Conferencia de los Estados de América Miembros de la Organización Internacional de Trabajo (México, 1946), donde se propuso constituir un Subcomisión Especial encargada del estudio de la situación laboral indígena y de una Comisión de Expertos sobre los problemas sociales de las poblaciones indígenas del mundo; la Cuarta Conferencia de los Estados de América Miembros de la Organización Internacional de Trabajo (Uruguay, 1949), donde se propuso que la Comisión de Expertos sobre poblaciones indígenas se concentre en la asistencia social de los indígenas y que los países elaboraran informes sobre la distribución ocupacional y demográfica de los indígenas; y la publicación del informe Poblaciones Indígenas: Condiciones de vida y de trabajo de las poblaciones autóctonas de los países independientes (1953), entre otros informes.

indígenas (1936); el Convenio 64 sobre los contratos escritos de trabajo de los trabajadores indígenas (1939); el Convenio 65 sobre abolición progresiva de sanciones penales contra los trabajadores indígenas por incumplimiento del contrato (1939); el Convenio 66 relativo al reclutamiento, colocación y condiciones de los trabajadores migrantes indígenas; el Convenio 62 sobre la colaboración entre los Estados en materia de reclutamiento, colocación y condiciones de los trabajadores migrantes (1939), entre otros instrumentos.

Luego de la aprobación de la Carta ONU, la OIT pasó a formar parte de las Naciones Unidas en calidad de agencia especializada⁴⁴. Y en paralelo a los debates acerca de la descolonización de los pueblos africanos, la OIT adoptó en 1957 el Convenio 107 sobre poblaciones indígenas y tribales, que se convirtió en el primer tratado internacional que se ocupa íntegra y específicamente de los derechos indígenas.

A lo largo de sus 37 artículos, el Convenio 107 reguló los siguientes temas: identificación de poblaciones indígenas y tribales (art. 1); políticas públicas en favor de las poblaciones

⁴⁴ Luego de la aprobación de la Carta ONU, la OIT continuó adoptando convenios sobre las condiciones laborales de los indígenas, o sobre los derechos de los pueblos indígenas. Es el caso del Convenio 86 relativo a la duración máxima de los contratos de trabajo de los trabajadores indígenas (1947); el Convenio 104 relativo a la abolición de las sanciones penales por incumplimiento del contrato de trabajo por parte de los trabajadores indígenas (1955); el Convenio 105 relativo a la abolición del contrato forzoso (1957); el Convenio 107 sobre poblaciones indígenas, tribales y semitribales en países independientes (1957); el Convenio 110 relativo a las condiciones de empleo de los trabajadores de las plantaciones (1958), el Convenio 111 relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación (1958); el Convenio 122 relativo a la política del empleo (1964), el Convenio 141 sobre las organizaciones de trabajo rurales y su función en el desarrollo económico y la formación profesional en el desarrollo económico y social (1975); el Convenio 142 sobre la formación profesional en el desarrollo de los recursos humanos (1975); el Convenio 143 sobre las migraciones en condiciones abusivas y la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores migrantes (1975); el Convenio 151 sobre los trabajadores migrantes (1975); y el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (1989).

indígenas (arts. 2-3); integración cultural (arts. 3-8); prohibición del trabajo forzoso indígena (art. 9); error culturalmente condicionado en materia penal (art. 10); tierras (arts. 11-14); empleo indígena (art. 15); formación profesional, artesanía e industrias rurales (arts. 15-18); seguridad social y sanidad (arts. 19-20); educación y medios de información (arts.21-26); administración (art. 27); así como disposiciones generales (arts. 28-37). Al respecto, el artículo 1 del Convenio enuncia lo siguiente:

El presente Convenio se aplica:

- a) a los miembros de las poblaciones tribales o semitribales en los países independientes, cuyas condiciones sociales y económicas correspondan a una etapa menos avanzada que la alcanzada por los otros sectores de la colectividad nacional y que estén regidas total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial;
- b) a los miembros de las poblaciones tribales o semitribales en los países independientes, consideradas indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país, o en una región geográfica a la que pertenece el país, en la época de la conquista o la colonización y que, cualquiera que sea su situación jurídica, viven más de acuerdo con las instituciones sociales, económicas y culturales de dicha época que con las instituciones de la nación a que pertenecen.

El Convenio 107 es consecuencia de un conjunto de investigaciones de la OIT acerca de la problemática indígena. Existen varios antecedentes a este respecto, pero en este subcapítulo importan tres investigaciones específicas: el informe sobre las condiciones de

vida y de trabajo de las poblaciones indígenas (1953)⁴⁵; el informe VIII de la Conferencia Internacional del Trabajo sobre las condiciones de vida y de trabajo de las poblaciones indígenas en los países independientes (1955)⁴⁶; y el informe VI de la Conferencia Internacional del Trabajo sobre la protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribales y semitribales en los países independientes (1957)⁴⁷.

El informe de 1953 representa la investigación más importante realizada sobre la situación de las poblaciones indígenas (esto hasta la década del ochenta, en que se publica el informe Martínez Cobo). El informe está dividido en cuatro partes. La primera brinda un conjunto de definiciones y datos preliminares sobre la situación demográfica de las poblaciones indígenas. La segunda bosqueja una descripción sobre las condiciones de vida de las poblaciones indígenas. La tercera aborda el lugar que ocupan los indígenas en la economía de países de los cinco continentes. Y la cuarta resume la acción nacional e internacional en materia indígena.

En relación al informe de 1955 (informe VIII), constituye una investigación de las condiciones de vida de las poblaciones indígenas en los países independientes. El informe incluye una reseña histórica de las actividades de las organizaciones internacionales que han contribuido a la cuestión indígena; una descripción de los principales grupos de poblaciones indígena a nivel global; un estudio de los problemas fundamentales de vida y trabajo de las poblaciones indígenas; y la situación jurídica de

⁴⁵ OIT. *Poblaciones indígenas: condiciones de vida y de trabajo de los pueblos autóctonos de los países independientes*. Ginebra: OIT, 1953.

⁴⁶ OIT. *Conferencia Internacional de Trabajo. Informe VIII. Condiciones de vida y de trabajo de las poblaciones indígenas en los países independientes*. Ginebra: OIT, 1955.

⁴⁷ OIT. *Conferencia Internacional de Trabajo. Informe VI. Protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribales y semitribales en los países independientes*. Ginebra: OIT, 1957.

estas poblaciones en un conjunto de países. Al final del informe figura un cuestionario a los Estados miembros con vistas a averiguar su posición respecto de los pueblos indígenas existentes en sus fronteras.

En cuanto al informe de 1957 (informe VI), contiene un resumen de las respuestas recibidas por parte de 50 gobiernos de países independientes al cuestionario enviado en el marco del informe VIII de la Conferencia Internacional del Trabajo. También incluye un breve análisis de las respuestas brindadas al cuestionario absuelto. En este informe también figuran los textos de los proyectos de convenio y de recomendación que sirvieron de base para la versión final del Convenio 107 y la Recomendación 104.

Como ya se mencionó, el entorno internacional post-1945 se configuró a la luz del principio de igualdad de derechos y de libre determinación de los pueblos. En este sentido, el Convenio 107 constituye un primer paso dentro del proceso del reconocimiento de dicho principio en favor de los pueblos indígenas. Es así porque en este convenio se reconoce la existencia de “poblaciones indígenas” dentro de las estructuras estatales y porque representa el primer tratado internacional específico sobre los derechos indígenas.

Así todo, el Convenio mantuvo un enfoque asimilacionista respecto de las poblaciones indígenas. En general, las disposiciones del convenio recogían la idea común de ese entonces según la cual el único futuro posible de los pueblos indígenas pasaba por su integración a la sociedad nacional. Así, el preámbulo del Convenio menciona que

Considerando que en diversos países independientes existen poblaciones indígenas y otras poblaciones tribales y semitribales que no se hallan integradas

todavía en la colectividad nacional y cuya situación social, económica o cultural les impide beneficiarse plenamente de los derechos y las oportunidades de que disfrutaban los otros elementos de la población; (...)

Otra cláusula que ilustra el enfoque asimilacionista del Convenio se encuentra en el párrafo 1 del artículo 3 del Convenio. En este artículo se dispone que “(s)e deberán adoptar medidas especiales para la protección de las instituciones, las personas, los bienes y el trabajo de las poblaciones en cuestión mientras su situación social, económica y cultural les impida beneficiarse de la legislación general del país a que pertenezcan”.

En aquel entonces la asimilación de los pueblos indígenas era el horizonte interpretativo del entorno internacional y nacional. En el debate previo a la adopción del Convenio 107, por ejemplo, Canadá “(...) reitera su oposición a la elaboración de un instrumento internacional en forma de convenio”, y Estados Unidos sostenía que el “(...) convenio no constituye el instrumento adecuado para la protección e integración de las poblaciones indígenas (...)”; asimismo el Reino Unido “(...) se opone resueltamente a que se consideren separadamente ciertos elementos particulares de la comunidad a fin de dispensarles un trato especial en dichas materias (...)”; en contraste, la (ex) URSS afirmaba que “(...) los textos de convenio y de recomendación propuestos constituyen una base adecuada para la 40ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo”; y para la Unión Sudafricana “(...) los países que ratificaran el convenio propuesto deberían renunciar, en muchos casos, a su soberanía nacional”.

El Convenio 107 fue ratificado por 27 países⁴⁸. Sin embargo, sus resultados no fueron los esperados en relación a los derechos indígenas, y con el paso del tiempo se hizo evidente que el enfoque asimilacionista del convenio no coincidía con las expectativas de los pueblos indígenas ni con los desafíos de un entorno internacional. En consecuencia, a partir de la década del setenta se presentaron demandas indígenas al interior de los organismos de la ONU que sostenían que los derechos indígenas debían abordarse a partir del derecho a la libre determinación y de la especificidad cultural indígena y que, en consecuencia, la cultura oficial no debía tomar las decisiones referidas a su desarrollo⁴⁹.

Para 1970 la propia OIT ya estaba evaluando la adopción de un nuevo instrumento que aborde de manera cabal la problemática indígena. Casi dos décadas después llegaría ese nuevo Convenio, el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales (1989), que abordaremos más adelante con mayor detalle.

1.4. La libre determinación de los pueblos en el artículo 1 -común- del PIDCP y del PIDESC

La adopción en 1966 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales, y Culturales (PIDESC) es un hito jurídico en materia del derecho a la libre determinación de los pueblos. El art. 1 –

⁴⁸ Lista de países que ratificaron el Convenio 107: Angola, Argentina, Bangladesh, Bélgica, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, Egipto, El Salvador, Ghana, Guinea-Bissau, Haití, India, Iraq, Malawi, México, Pakistán, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, Siria, Túnez. Ratificación del C107. Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957. Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312252:NO. Consultado: 06 de diciembre de 2016.

⁴⁹ OIT. Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica. Una guía del Convenio N° 169 de la OIT. Ginebra, 2009, p. 173.

común- del PIDCP y del PIDESC establece que “(t)odos los pueblos tienen derecho de libre determinación (...)”. Basados en el derecho de libre determinación ambos Pactos afirmaron el derecho que tenían “todos los pueblos” de fijar de forma autónoma el horizonte político, económico, social y cultural de la comunidad cultural al que pertenecían.

Este artículo 1 -común- es importante porque, como se observa, perfecciona el concepto del principio de libre determinación del art. 1.2. de la Carta ONU. Asimismo, el artículo común relaciona el derecho de libre determinación con la soberanía que tienen los pueblos para disponer de sus recursos naturales, en línea directa con sus derechos territoriales. Además, incide en la responsabilidad de los Estados de promover el proceso de descolonización respectivo.

Pese a que el PIDCP y el PIDESC guardaron silencio sobre la pluralidad de pueblos indígenas existentes en los Estados Monoculturales (concebido como la suma de territorio, pueblo y poder soberano), ambos reconocían el valor constitutivo de la cultura. Así, el art. 27 del PIDCP dispone el deber de los Estados de reconocer y respetar el derecho de las minorías étnicas “(...) a tener su propia vida cultural, a profesar y a practicar su propia religión y a emplear su propia idioma”, mientras que el artículo 15 del PIDESC reconoce el derecho de todas las personas a “participar en la vida cultural” de su comunidad.

Si bien es cierto que los alcances de estas cláusulas se limitan al ejercicio individual de los derechos de las minorías étnicas, en el transcurso de los años la ONU -vía sus respectivos Comités- puntualizó el marco interpretativo de ambos artículos. Al respecto,

sostuvo que los miembros de los pueblos indígenas son destinatarios del art. 27 del PIDCP⁵⁰, y preciso que el art. 15 del PIDESC recoge una noción amplia de cultura (multiculturalista), entendida como “forma de vida”⁵¹.

Y si bien el PIDCP y el PIDESC no abordaron el tema de la pluralidad de los pueblos indígenas subestatales, otros desarrollos normativos de la Carta de las Naciones Unidas y de la Declaración Universal de Derechos Humanos permiten enlazar el derecho de libre determinación de los pueblos con el derecho a pertenecer a una cultura determinada.

Es el caso del art. 73(a) de la Carta de las Naciones Unidas cuando dispone que los Estados tienen el deber de “(...) asegurar, con el debido respeto de la cultura de los pueblos respectivos, su adelanto político, económico, social y educativo, el justo tratamiento de dichos pueblos y su protección contra todo abuso”. Es el caso, también, del art. 27.1 de la Declaración de Derechos Humanos cuando dispone que “toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad”.

Todo la línea cronológica y jurídica detallada es importante porque estimuló el posicionamiento del derecho de libre determinación de los pueblos, en línea directa con el derecho a pertenecer a una cultura y el reconocimiento de la situación de los pueblos indígenas subestatales. Posteriormente veremos que en 1984 el Comité del PIDCP emitió una Observación General en favor del derecho de libre determinación de los pueblos. El

⁵⁰ Cf., COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS. *Observación General N° 23, Art. 27 – Derechos de las minorías*. Comité de Derechos Humanos: HRI/GEN/1/Rev.7 (1994).

⁵¹ Cf., COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. *Observación General N° 21, Derecho de toda persona a participar en la vida cultural (artículo 15, párrafo 1.a.), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. ECOSOC: E/C.12/GC/21/Rev. 1 (2010).

Comité sostuvo que el artículo 1 del Pacto es “un derecho inalienable de todos los pueblos” y que es aplicable a los pueblos subestatales⁵². En el siglo XXI esto desembocará en el reconocimiento explícito, por parte de las Naciones Unidas, del derecho de libre determinación de los pueblos indígenas.

1.4. Conclusiones del primer capítulo

- Con la aprobación de la Carta de las Naciones Unidas (1945) la ideología de la superioridad de los pueblos europeo-occidentales es reemplazada por el principio de libre determinación de los pueblos. La Carta ONU no realizó distinción normativa acerca de la aplicación del principio de libre determinación de los pueblos. En la práctica, sin embargo, este principio se aplicó únicamente a los pueblos sometidos a dominación colonial y no a los pueblos indígenas subestatales. El derecho de libre determinación de los pueblos indígenas no fue reconocido explícitamente en la Carta ONU, aunque tampoco fue excluido de manera directa.
- La adopción del Convenio 107 de la OIT (1957) representa el primer tratado internacional que se ocupa específicamente de los derechos indígenas. Sin embargo, el Convenio tiene un enfoque asimilacionista debido a que sus disposiciones recogen la idea de que el único futuro posible de los indígenas es su asimilación a la sociedad nacional definida por la concepción predominante de Estado Monocultural.

⁵² COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS. Observación General No. 12, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 1 - Derecho de libre determinación, 21º período de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 152 (1984).

- La adopción del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) representa el reconocimiento explícito el derecho de libre determinación de “todos los pueblos”, aunque sin explicitar a los pueblos indígena subestatales. La aprobación de los Pactos estimuló el posicionamiento del derecho de libre determinación de los pueblos, en línea directa con el derecho a pertenecer a una cultura y en conexión con la situación de los pueblos subestatales. Todo lo cual configura un avance normativo desde la aprobación del principio de libre determinación de los pueblos en la Carta de las Naciones Unidas.



CAPÍTULO II

El reconocimiento de la pluralidad de pueblos indígenas en países independientes en el horizonte del Convenio 169 de la OIT (1966-1989)

Luego de la adopción de los Pactos de 1966 (PIDCP y PIDESC), el reconocimiento derecho de libre determinación de los pueblos cobró mayor impulso en el marco de las Naciones Unidas. La aprobación de un conjunto de tratados, declaraciones e informes evidencian la influencia que dicho derecho en el escenario internacional, en especial en lo concerniente a la situación de los pueblos indígenas subestatales.

El presente capítulo apunta a desentrañar la importancia del reconocimiento de la pluralidad de pueblos indígenas en países independientes en el horizonte del Convenio 169 de la OIT y a la luz del derecho de libre determinación de los pueblos. El primer subcapítulo nos adentraremos en esta temática mediante el análisis de algunos instrumentos de las Naciones Unidas post-1966. El segundo subcapítulo evidenciará los aportes institucionales y multiculturalistas del informe Martínez Cobo en el reconocimiento de la existencia y libre determinación de los pueblos indígenas. Y el tercer subcapítulo abordará los aportes del Convenio 169 de la OIT que incluyen el establecimiento de criterios de identificación de la pluralidad de pueblos indígenas en los Estados, el establecimiento de la expresión de “pueblos” para designar la especificidad indígena, y una posición elusiva acerca de la libre determinación de los pueblos indígenas.

El periodo materia de estudio será el comprendido entre los años 1966 y 1989 por ser el intervalo de tiempo ubicado entre la adopción de los PIDCP y PIDESC y la aprobación del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales.

2.1. Instrumentos de las Naciones Unidas en favor del derecho a la libre determinación de los pueblos

En 1970 la Asamblea General de la ONU emitió la “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” (Resolución 2625). La resolución reconoce el principio de libre determinación de los pueblos en el marco del régimen de descolonización, es decir, en favor de los pueblos sometidos a dominación colonial. Es importante resaltar, sin embargo, que en uno de sus extremos la resolución determina que ninguna de sus disposiciones deberá entenderse en el sentido de que autoriza o fomenta acción alguna encaminada a quebrantar o menoscabar la integridad territorial o la unidad política de Estados soberanos e independientes. A esto es lo que denominaremos libre determinación “interna” en el sentido de que los “pueblos” que conforman los Estados pueden ejercer su derecho de libre determinación dentro de las estructuras estatales.

Así, las Naciones ponen un límite al ejercicio de la libre determinación señalando que, una vez creado y reconocido un Estado independiente, los pueblos que lo integran deben tratar de expresar sus aspiraciones de libre determinación por conducto del sistema político nacional, y no mediante la creación de nuevos Estados.

Ahora bien, la resolución 2627 es también relevante porque consolida, en el ámbito del derecho internacional, el principio de igualdad y de libre determinación de los pueblos, además de otros principios importantes que listamos a continuación:

- a) El principio de que los Estados, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad

territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas,

b) El principio de que los Estados arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacionales ni la justicia,

c) La obligación de no intervenir en los asuntos que son de la jurisdicción interna de los Estados, de conformidad con la Carta,

d) La obligación de los Estados de cooperar entre sí, de conformidad con la Carta,

e) El principio de la igualdad de derechos y de libre determinación de los pueblos,

f) El principio de la igualdad soberana de los Estados,

g) El principio de que los Estados cumplirán de buena fe las obligaciones contraídas por ellos de conformidad con la Carta⁵³.

La codificación de dichos principios no solo evidencia la consolidación del principio de libre determinación de los pueblos en el entorno internacional, sino que confirma la transformación del derecho internacional en beneficio de los valores de la igualdad y libertad humanas. Esto último se ve claramente expresado en la afirmación del (i) principio de igualdad de derechos y libre determinación de los pueblos, (ii) el principio de solución pacífica de controversias, y (iii) el principio de no intervenir en los asuntos internos de los Estados a la luz de la protección internacional de los derechos humanos.

A lo anterior debe agregarse que en 1982 la ONU aprobó la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos, cuyo inciso 1 del artículo 20 enuncia que "(t)odos

⁵³ ONU. Resolución 2625 (XXV). *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*. Nueva York: 24 de octubre de 1970.

los pueblos tendrán derecho a la existencia. Tendrán el incuestionable e inalienable derecho a la autodeterminación. Decidirán libremente su status político y procurarán su desarrollo económico y social según la política que ellos mismos hayan escogido libremente”.

En términos generales, y como nunca antes, durante la década del setenta y ochenta existieron un conjunto de pronunciamientos en favor del derecho de libre determinación de los pueblos.

Para fines de esta investigación, es importante desentrañar el valor jurídico de las opiniones consultivas de la Corte Internacional de Justicia, así como los comentarios del Comité de Derechos Humanos en aplicación del PIDCP, lo cual nos permitirá completar la reconstrucción del panorama favorable al reconocimiento del derecho de libre determinación de los pueblos que se forjó en ese momento. Esto permitirá preparar el terreno para el análisis de los avances y desarrollos ulteriores en materia de libre determinación.

2.1.1. La posición de la Corte Internacional de Justicia: casos Namibia (1971) y Sahara Occidental (1975)

Durante la década del setenta, la Corte Internacional de Justicia (CIJ) emitió dos opiniones consultivas respecto de la libre determinación de los pueblos. Específicamente, en los casos Namibia (1971) y Sahara Occidental (1975).

En ambas opiniones la CIJ sostuvo que el derecho de libre determinación es predicable únicamente de los pueblos, refiriéndose a los pueblos en general y sin mencionar a los Estados ni a los pueblos indígenas. La CIJ sostuvo que el ejercicio de este derecho estaba supeditado al deseo de los pueblos de descolonizarse de los Estados dominantes. Asimismo, la Corte entendió en ambos casos que el principio de libre determinación enunciado en la Carta de las Naciones Unidas es también un “derecho” de los pueblos⁵⁴.

En el caso Namibia, el Consejo de Seguridad de la ONU solicitó a la CIJ que se pronuncie sobre las consecuencias jurídicas de la presencia continuada de Sudáfrica en Namibia, luego de casi un siglo de colonización. A raíz de dicha consulta, la CIJ sostuvo que

(...), la evolución ulterior del Derecho Internacional respecto de los territorios no autónomos, tal como ha sido consagrada en la Carta de las Naciones Unidas, ha hecho de la autodeterminación un principio aplicable a todos estos territorios (...) Como resultado de esta evolución, no cabe duda alguna que «el sagrado deber de civilización» tenía por objetivo último la autodeterminación y la independencia de los pueblos afectados. En este ámbito, como en otros, el *corpus juris gentium* se ha enriquecido considerablemente y ello no puede ser ignorado por el Tribunal, si quiere permanecer fiel al cumplimiento de sus funciones⁵⁵.

⁵⁴ GROS ESPIELL, Héctor. *El derecho a la libre determinación de los pueblos y los derechos humanos*. En Estudios sobre Derechos Humanos, s/e: s/n, p. 205. En el caso Sahara Occidental, la Corte se refirió a la libre determinación como “(...) principio de libre determinación de los pueblos en tanto que derecho de los pueblos”. Véase: Corte Internacional de Justicia. Caso Sahara Occidental vs. Marruecos y Mauritania. Disponible en: http://www.icj-cij.org/homepage/sp/files/sum_1948-1991.pdf. Opinión Consultiva: 16 de octubre de 1975. FJ. 55.

⁵⁵ CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA. Caso Namibia vs. Sudáfrica. Opinión Consultiva: 21 de junio de 1971. FJ. 52-53.

En el caso Sahara Occidental, el pueblo saharauí tenía deseo histórico de descolonizarse de Marruecos y Mauritania, quienes ocupaban su territorio por la fuerza (luego de que España se desvinculara del Sahara Occidental). En la opinión consultiva, la CIJ señaló lo siguiente:

En resumen, el proceso de descolonización que debe ser acelerado y que la Asamblea General contempla en esta disposición [se refiere a la resolución 1514] es un proceso que respetará el derecho a las poblaciones del Sahara occidental a determinar su estatuto político futuro mediante la libre expresión de su voluntad. Este derecho no está modificado ni por la presente solicitud de dictamen consultivo ni por la resolución 3292 (XXIX) que por el contrario lo reafirma expresamente. El derecho de estas poblaciones a la autodeterminación constituye pues un elemento de base de las cuestiones dirigidas al Tribunal⁵⁶.

Como se puede advertir, existe una posición favorable de la Corte respecto del derecho de libre determinación de los pueblos. Aunque el valor jurídico de las opiniones consultivas es aplicable solo para el caso de Namibia y del Sahara Occidental, la posición de la CIJ constituyó un precedente importante en el sentido de que la Corte confirmó la tesis según la cual la libre determinación es un principio de derecho internacional.

Tomando en cuenta que el art. 39.1. del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia dispone que las fuentes de derecho internacional son (i) las convenciones internacionales, (ii) la costumbre internacional, (iii) los principios generales derecho y (iv) las decisiones

⁵⁶ CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA. Caso Sahara Occidental vs. Marruecos y Mauritania. *Op. Cit.*, FJ. 70.

judiciales y doctrina de los publicistas de mayor competencia⁵⁷, queda claro que la Corte aplicó el principio de libre determinación de los pueblos como fuente de derecho internacional, al menos para el caso de Namibia y Sahara Occidental.

2.1.2. La Observación General N° 12 del Comité de Derechos Humanos

Existe un conjunto de órganos e instituciones de las Naciones Unidas encargados de cautelar los derechos humanos, lo que incluye a los pueblos indígenas. Es el caso de los mecanismos convencionales (en aplicación de tratados sobre derechos humanos), y extra-convencionales (que operan fuera del marco de los tratados) de protección de derechos humanos.

En este acápite nos concentraremos en averiguar cuál ha sido la posición del Comité de Derechos Humanos respecto del derecho de libre determinación de los pueblos en lo que refiere a la adopción de la Observación General N° 12 (1984) sobre el derecho de libre determinación de los pueblos en virtud del artículo 40 del PIDCP.

Pues bien, en la Observación General N° 12 referida al derecho de libre determinación de los pueblos, el Comité sostuvo que el derecho de libre determinación de los pueblos es

⁵⁷ CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA. *Estatuto De la Corte Internacional de Justicia* (Anexo a la Carta de las Naciones Unidas). Adopción: 26 de junio de 1945.

Art. 39.- 1. La Corte, cuya función es decidir conforme al derecho internacional las controversias que le sean sometidas, deberá aplicar:

- a. las convenciones internacionales, sean generales o particulares, que establecen reglas expresamente reconocidas por los Estados litigantes;
- b. la costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho;
- c. los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas;
- d. las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones, como medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho, sin perjuicio de lo dispuesto en el Artículo 59.

una “condición esencial para la eficaz garantía y observancia de los derechos humanos individuales” y “un derecho inalienable de todos los pueblos”. Asimismo, el Comité exhortó a los Estados a diseñar “procesos constitucionales y políticos que permitan en la práctica el ejercicio de este derecho”.

La principal contribución del Comité respecto del derecho de libre determinación de los pueblos fue sugerir que este derecho es aplicable a los pueblos subestatales. En efecto, la Observación afirma que el párrafo 3 del artículo 1 del Pacto “reviste especial importancia por cuanto impone obligaciones concretas a los Estados Partes, no solo en relación con sus propios pueblos sino con todos los pueblos que no han podido ejercer su derecho de libre determinación o se han visto privados de la posibilidad de ejercer tal derecho”⁵⁸.

El Comité no menciona explícitamente a los pueblos indígenas como destinatarios del derecho de libre determinación del artículo 1 del PIDCP, sin embargo, la observación del Comité sugirió que el derecho de libre determinación no solo fuera aplicable a los pueblos diferentes desde un punto de vista territorial, sino en general a “todos los pueblos”. Esto incluía a los pueblos subestatales (denominados “propios pueblos” en la Observación General) que no han podido ejercer su derecho de libre determinación, es decir, los pueblos indígenas subestatales.

2.2. Aportes temáticos e institucionales del informe Martínez Cobo para el reconocimiento de la existencia y libre determinación de los pueblos indígenas

⁵⁸ COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS. Observación General N.º 12. *Loc. Cit.*

La problemática indígena empezó a cobrar visibilidad al interior de las Naciones Unidas, por lo cual la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías⁵⁹ (Subcomisión) consideró en su 23º periodo de sesiones (1970) realizar una investigación integral sobre la situación de los pueblos indígenas en el mundo⁶⁰. Las Naciones Unidas acusaron recibo de las demandas indígenas en el sentido de que la concepción individualista de los derechos humanos no satisfacía sus expectativas de reconocimiento como pueblos⁶¹.

⁵⁹ En 1947 la Comisión de Derechos Humanos (órgano subsidiario del ECOSOC) estableció la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías (actualmente, Subcomisión de las Naciones Unidas de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, principal órgano subsidiario de la Comisión de Derechos Humanos) con el objetivo de cautelar los derechos de un conjunto de grupos vulnerables.

⁶⁰ Cf., WILLEMSSEN, Augusto. *Cómo llegaron los derechos de los pueblos indígenas a la ONU*. En CHARTERS, Claire y Rodolfo, STAVENHAGUEN (Editores). *El desafío de la Declaración. Historia y futuro de la Declaración de la ONU sobre Pueblos Indígenas*. Copenhague: IWGIA, 2010, pp. 22-23. Respecto a la decisión de realizar el informe Martínez Cobo, Asbjørn Eide, sostiene lo siguiente: “La Subcomisión decidió iniciar un estudio sobre los derechos de las minorías basándose en el Artículo 27 del PIDCP y lo encargó a su miembro italiano, Francesco Capotorti. En el curso de su estudio recomendó, y la Subcomisión estuvo de acuerdo, que la situación de las poblaciones indígenas fuera objeto de un estudio separado, confiado a otro miembro de la Subcomisión, el señor Martínez Cobo. A lo largo de casi una década, él y sus colaboradores llevaron a cabo un exhaustivo estudio sobre la discriminación existente contra las poblaciones indígenas. Mucho del trabajo lo desarrolló un funcionario del Centro de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Augusto Willemssen Díaz, de Guatemala”. Véase: EIDE, Asbjørn. *Los pueblos indígenas, el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas y la adopción de la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. En *Ídem*, p. 38.

⁶¹ A inicios del de la década del 70, se plantearon por lo menos dos iniciativas en materia indígena a nivel internacional. La primera, puesta en juego en la acción de las Naciones Unidas respecto a los derechos de los pueblos indígenas, y la segunda –establecida en Barbados (1971)-, orientada a constituir organizaciones indígenas nacionales y regionales con el objeto de visibilizar la cuestión indígena a nivel internacional. En lo que concierne al encuentro de Barbados, constituyó el primer gran encuentro de proyección internacional compuesto por indígenas y no indígenas con el objeto de implementar una estrategia política, jurídica y social dirigida a reivindicar la cuestión indígena a nivel internacional. Existieron tres declaraciones: Primera Declaración de Barbados (1971), Segunda Declaración de Barbados (1977), y Tercera Declaración de Barbados (1993). A nivel regional, la experiencia del Instituto Indigenista Interamericano (creado vía la Convención Internacional de Pátzcuaro, 1940) fue también un hito importante en materia indígena. Sobre el Instituto Indigenista Latinoamericana, véase: GONZALES, Osmar. *Op. Cit.*, p. 133-157.

Por este motivo, en 1971 la Subcomisión recibió el encargo de realizar un estudio completo sobre el problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas⁶². Para acometer esta tarea se encargó al relator José Martínez Cobo liderar la elaboración de dicho informe en calidad de relator especial de la Comisión de Derechos Humanos. Esa investigación tomó el nombre de “Estudio del problema de la discriminación contra poblaciones indígenas” (más conocido como el Informe Martínez Cobo)⁶³. Luego de su publicación entre 1982 y 1984, se extendió en las Naciones Unidas la idea de que había que adoptar más y mejores instrumentos jurídicos en favor de los derechos de los pueblos indígenas, incluyendo el reconocimiento de su derecho de libre determinación⁶⁴.

El objetivo del presente subcapítulo es mostrar los aportes del Informe Martínez Cobo para el reconocimiento de la existencia y libre determinación de los pueblos indígenas, así como el nivel de influencia que adquirió dicho informe en los principales desarrollos institucionales producidos en las Naciones Unidas, como es el caso del establecimiento del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas (1982). En esta sección prepararemos el terreno para el análisis del reconocimiento, por parte de los Estados, de la existencia de

⁶² ECOSOC. *Resolución 589, 21 de mayo de 1971. 50º periodo de sesiones, Suplemento N° 1, doc. ONU E/5044 (1971), p. 17.*

⁶³ NACIONES UNIDAS. *Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas*. Informe elaborado por José Martínez Cobo, relator especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías. Nueva York: E/CN. 4/Sub. 2/1986/7/Add. 1 a 4, 1981-1984. En relación a la metodología del estudio, el informe incluyó en la línea base de estudio a los Estados miembros de las Naciones Unidas, pero excluyó a los países africanos y asiáticos por falta de información referida a los indígenas de esas zonas geográficas. (conclusiones, párr. 13-15).

⁶⁴ Sobre la relevancia del informe, James Anaya sostiene lo siguiente: “El estudio de Martínez Cobo se convirtió en un estándar de referencia para la discusión en materia de pueblos indígenas en el sistema de Naciones Unidas. El informe sirvió además de pauta de trabajos de recopilación y análisis de información sobre el tema realizados por expertos con el auspicio de las organizaciones internacionales. ANAYA, James. *Op. Cit.*, p. 106.

una pluralidad de pueblos indígenas al interior de los Estados. Daremos especial y merecido énfasis al Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales.

2.2.1. La perspectiva multiculturalista y la libre determinación de los pueblos indígenas en el informe Martínez Cobo

En lo que concierne a nuestro caso de estudio, el informe Martínez Cobo fue un punto de quiebre importante en la valoración de los derechos de los pueblos indígenas porque abordó su situación desde un enfoque multiculturalista. El multiculturalismo puede entenderse como la perspectiva según la cual no existen culturas que son jerárquicamente superiores a otras, sino más bien diferentes en términos culturales. Según esta perspectiva, las diferencias de índole cultural deben ser aceptadas y reconocidas normativamente por los Estados y los pueblos a la luz de un acuerdo previo. La presente investigación se adscribe al enfoque operativo de Bhikhu Parekh, quien sostiene que una sociedad multiculturalista

(...) es aquella que engloba dos o más comunidades culturales. Puede reaccionar ante esa diversidad cultural de uno de dos modos, cada uno de los cuales puede adoptar, a su vez, diversas formas. Puede darle la bienvenida y aplaudirla, hacer de ella algo central para su autocomprensión, y respetar las demandas culturales de las comunidades que la conforman. O puede intentar asimilar a estas comunidades para integrarlas en la corriente cultural principal, bien totalmente, bien en lo parcial. En el primero de los casos de una orientación y *ethos* multiculturalista y, en el segundo, monoculturalista. Ambas sociedades son multiculturales, pero solo una de ellas es multiculturalista. Con el término

“multicultural” se hace referencia al hecho de la diversidad cultural, el concepto multiculturalista se refiere a la respuesta normativa ante ese hecho⁶⁵.

En el informe Martínez Cobo este enfoque multiculturalista se hizo manifiesto en tres líneas argumentales atentas a la especificidad cultural indígena: (i) la necesidad de que el derecho internacional y nacional reconozcan la existencia jurídica de una pluralidad de pueblos indígena al interior de los Estados; (ii) la necesidad de que el derecho internacional y nacional reconozcan la denominación de “pueblos” para designar la especificidad cultural indígena vinculada al ejercicio derechos colectivos; iii) la necesidad de que el derecho nacional e internacional reconozcan el derecho a la libre determinación en favor de los pueblos indígenas en el marco de los Estados.

En relación a la necesidad de que el derecho internacional reconociera la existencia de una pluralidad de pueblos indígena al interior de los Estados, la contribución del informe Martínez Cobo fue la formulación de una definición multiculturalista sobre qué y quiénes son indígenas. Al respecto, al informe sostuvo que

Son comunidades, pueblos y naciones indígenas los que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y precoloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos de otros sectores de las sociedades que ahora prevalecen en esos territorios o en partes de ellos. Constituyen ahora sectores no dominantes de la sociedad y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia continuada

⁶⁵ PAREKH, Bhikhu. *Repensando el Multiculturalismo*. Madrid: Istmo, 2005, p. 20-21.

como pueblo, de acuerdo con sus propios patrones culturales, sus instituciones sociales y sus sistemas legales. Esa continuidad histórica puede consistir en la continuación, durante un período prolongado que llegue hasta el presente, de uno o más de los siguientes factores:

- a) Ocupación de las tierras ancestrales o al menos de parte de ellas;
- b) Ascendencia común con los ocupantes originales de esas tierras;
- c) Cultura en general, o en ciertas manifestaciones específicas (tales como religión, vida bajo un sistema tribal, pertenencia a una comunidad indígena, trajes, medios de vida, estilo de vida, etc.);
- d) Idioma (ya se utilice como lengua única, como lengua materna, como medio habitual de comunicación en el hogar o en la familia, o como lengua principal, preferida, habitual, general o normal);
- e) Residencia en ciertas partes del país o en ciertas regiones del mundo;
- f) Otros factores pertinentes⁶⁶.

De la definición propuesta se pueden recoger dos elementos esenciales complementarios. El elemento objetivo y elemento subjetivo. El primero está configurado por el reconocimiento externo de la indigeneidad; a la existencia continuada de “comunidades, pueblos y naciones indígenas” preexistentes al surgimiento de los Estados y que conserven total o parcialmente sus instituciones culturales. El segundo, en cambio, está definido por la autopercepción de la indigeneidad, es decir, por el autoreconocimiento de los pueblos indígenas de ser indígenas.

⁶⁶ NACIONES UNIDAS, *Op. Cit. (Tercera parte: Conclusiones, Propuestas y Recomendaciones)*, párr. 379.

Aunque indirectamente, esta definición ponía en cuestión la prevalencia de los Estados en el entorno internacional y el principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados. Al respecto, el informe Martínez Cobo sostuvo lo siguiente:

La unidad que preocupa legítimamente a numerosos Estados, sobre todo los de más reciente independencia, puede lograrse más cabalmente y a niveles más profundos a través de una auténtica diversidad respetuosa de las diferencias entre los grupos existentes que reivindican una realidad diferenciada dentro de la sociedad global. La anhelada unidad será más lograda si se basa sobre la diversidad que si busca sustentarse sobre una uniformidad que no corresponde a los sentimientos profundos de los pobladores. En esa diversidad cada grupo participaría más plenamente, pues lo haría a base de sus propias concepciones, valores y patrones y no pretendiendo hacerlo a través de vías de expresión que le son extrañas⁶⁷.

En relación al reconocimiento de la denominación de “pueblos” para designar la especificidad cultural indígena vinculada al ejercicio derechos colectivos, el informe planteó una interpretación no individualista de los derechos humanos. Es decir, el informe interpretó que el derecho a la identidad cultural indígena se expresa también sobre todo en términos colectivos. En este respecto, destacan las propuestas del informe en materia de salud, educación, lengua, empleo, tierra, derechos políticos, y justicia multicultural.

A fin de comprender cómo se manifiesta la perspectiva multiculturalista del informe analizado, se mostrará brevemente la incidencia de esta perspectiva en los derechos de

⁶⁷ Ídem., párr. 401.

representación política, los derechos de participación, y las políticas públicas en materia indígena.

Respecto a los derechos de representación política, el informe sostuvo que los derechos especiales de representación se justifican porque existe una desigualdad de base asociada a las relaciones de discriminación, jerarquización y exclusión en perjuicio de los pueblos indígenas. Al respecto, el Informe Martínez Cobo sostuvo que

Debe estimularse el voto por candidatos indígenas entre los electores no indígenas. Han de tomarse las medidas pertinentes para que, en vez de una representación meramente simbólica, haya una verdadera y justa representación indígena en las funciones y otros puestos públicos, sean éstos de carácter electivo o no electivo. Este acceso asegurado a ciertas funciones puede consistir en la reserva de ciertos puestos en el parlamento y en asambleas provinciales y municipales. También cabe proponérselo en relación con ciertos puestos no electivos, reservándose un número determinado de estos puestos a los indígenas. Esto debe hacerse sobre todo en las entidades que se ocupan de asuntos indígenas⁶⁸.

El informe consideró que la desigualdad de base en perjuicio de los pueblos indígenas debe revertirse a través de un mecanismo de afirmación positiva de carácter permanente - y no transitorio- en atención a la identidad cultural indígena. El objetivo es revertir la sub-representación indígena en el ámbito público. Por tanto, desde esta perspectiva está justificado asignar un conjunto de derechos especiales a los grupos indígenas para que

⁶⁸ Ídem, párr. 576.

puedan participar en forma activa no solo del gobierno de su propia comunidad y/o pueblo, sino de los procesos de decisión política de la sociedad nacional en su conjunto.

Respecto a los derechos de participación política, el informe subrayó que, al igual que los derechos de representación, los derechos especiales de participación se justifican porque existe una desigualdad de base asociada a las relaciones de discriminación y exclusión en perjuicio de los pueblos indígenas. Está desigualdad de base debe revertirse a través de mecanismos de participación y consulta indígenas en los asuntos que afecten el desarrollo directo de su propia cultura. Con relación a esto, el informe Martínez Cobo señaló que

Se comprueba que tanto en definiciones contenidas en textos legales como en las que se proponen por otros medios se ha dado mucha importancia a los elementos objetivos (ancestro, cultura, lengua, etc.). Se comprueba, además, que los elementos subjetivos (autoidentificación y aceptación) se están afianzando cada vez más como criterios definitorios importantes. Ha de plantearse el interrogante de si hay criterios objetivos y subjetivos puros, sobre todo en las formulaciones que con esa base se proponen a diversos niveles. Cabe en todo caso plantearse la necesidad de consultar a las poblaciones indígenas mismas sobre los criterios que para ellas son válidos, ya que es un derecho de las mismas determinar quiénes pertenecen a esas poblaciones y quiénes no⁶⁹.

Respecto al contenido de las políticas públicas, el informe sostuvo que era necesario que los Estados adopten una política multiculturalista de integración diferenciada de los

⁶⁹ *Ídem*, párr. 21.

pueblos indígenas a la sociedad nacional. Estas políticas de reconocimiento debían promover una cultura de diálogo y coexistencia entre las diferentes culturas que habitan el territorio nacional, sin dejar de reconocer las diferencias culturales. El informe Martínez Cobo afirmó lo siguiente:

En las sociedades multiétnicas se debe siempre actuar según criterios que, en principio al menos, afirmen la igualdad de derechos culturales entre los diferentes grupos étnicos. El Estado tiene la evidente obligación de formular y de poner en práctica una política cultural que, entre otras cosas, cree las condiciones necesarias para la coexistencia y el desarrollo armonioso de los diferentes grupos étnicos que vivan en su territorio, ya sea en virtud de disposiciones pluralistas que garanticen la no injerencia de un grupo en otro, ya sea en virtud de otros programas que garanticen oportunidades iguales y reales para todos⁷⁰.

Queda claro entonces cómo el enfoque del informe Martínez Cobo reorientó la interpretación de los derechos humanos en favor de la especificidad cultural de los pueblos indígenas. El informe recomendó a los órganos de derecho internacional y nacional reconocer la existencia jurídica de la pluralidad de pueblos indígena al interior de los Estados; reconocer los derechos colectivos en favor de los pueblos indígenas; y reconocer el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas.

Recordemos que antes de este informe, la interpretación convencional del derecho de libre determinación de los pueblos extendía sus alcances normativos únicamente a los Estados y a los pueblos sometidos a dominación colonial. Pero ni la Carta de las

⁷⁰ *Ídem*, párr. 134.

Naciones Unidas ni los instrumentos inmediatamente posteriores reconocían explícitamente el derecho de libre determinación de los pueblos indígenas, aunque tampoco lo excluyeron. Y, aunque es cierto que tampoco los excluyen explícitamente, esta ambivalencia jugó en su contra porque en la práctica no se les incluyó como beneficiarios del derecho de libre determinación.

En cuanto al derecho de libre determinación de los pueblos indígenas, el Informe Martínez Cobo propuso explícitamente que se reconociera a nivel internacional este derecho en favor de los pueblos indígenas, atendiendo al derecho preexistente de estos pueblos a definir su propio destino. Dice el Informe:

La libre determinación en sus múltiples formas es, consecuentemente, la condición previa fundamental para que las poblaciones indígenas puedan disfrutar de sus derechos fundamentales y determinar su futuro, a la vez que preservar, desarrollar y transmitir su especificidad étnica a las generaciones futuras⁷¹.

Además de afirmar que el derecho a la libre determinación incluye factores culturales y políticos, el informe consideró la dimensión existencial de este derecho, a saber: la posibilidad de que los pueblos indígenas continúen existiendo, y el derecho a desarrollar su propia cultura. Así, el informe sostuvo que “los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación que les permita continuar una existencia digna y consecuente con su derecho histórico de pueblos libres”⁷².

⁷¹ NACIONES UNIDAS, *Op. Cit.*, párr. 269.

⁷² Ídem, párr. 270.

En cuanto a la dimensión política de la libre determinación, el informe sostenía que la libre determinación tenía por lo menos dos manifestaciones. Una externa y otra interna. La manifestación externa se materializa en el deseo de autogobernarse, como puede ser adoptando la forma de Estado u otro esquema de gobierno. Así, “en el sentido más amplio de sus manifestaciones `externas`, ese derecho significa el derecho a constituirse en Estado e incluye el derecho a elegir diversas formas de asociación con otras comunidades políticas”⁷³. Por su parte, la manifestación interna refiere a un nivel de autonomía y/o autogobierno en el marco de referencia de los Estados. Esto significaba que los pueblos reivindican para sí una autonomía jurídica en materia legislativa, judicial y administrativa, pero en coordinación con el sistema nacional⁷⁴.

El informe no es concluyente respecto del estatuto del derecho de libre determinación, pero reconoce que los pueblos indígenas aspiran a ejercer su derecho de libre determinación dentro de los cauces estatales. Reconoce que existen múltiples formas en que la libre determinación se puede materializar, pero también reconoce que dicho ejercicio depende del deseo de los pueblos indígenas involucrados. En cualquier caso, como sostiene el informe, este derecho por lo menos presupone “[...] diversas formas de autonomía dentro del Estado e incluso del derecho individual y colectivo a ser diferente y ser considerado diferente [...]”⁷⁵.

2.2.2. Creación del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas

⁷³ Ídem, párr. 272.

⁷⁴ Ídem, párr. 273.

⁷⁵ Ídem, párr. 581.

A raíz de la influencia del informe Martínez Cobo, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) autorizó a la Subcomisión el establecimiento de un Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas (GTPI, 1982)⁷⁶ para ahondar en la problemática indígena abierta por el Informe Martínez Cobo. La principal función del GTPI fue promocionar y proteger los derechos humanos de las “poblaciones indígenas” y evaluar la evolución del estándar de las normas referidas a los derechos indígenas.

El GTPI estuvo conformado por cinco miembros de distintas regiones del mundo, en calidad de expertos. Entre los presidentes del Grupo de Trabajo estuvieron connotados propulsores de los derechos indígenas, como Asbjørn Eide (Noruega), Erica Irene Daes (Grecia) y Miguel Alfonso Martínez (México). El GTPI también contó con la participación de los representantes de organizaciones indígenas, algo inédito en las Naciones Unidas.

El establecimiento del GTPI representó un cambio significativo en la ONU. Como sostiene Asbjørn Eide, primer presidente del Grupo de Trabajo, “(...) las cuestiones indígenas iban a convertirse, por primera vez, en el tema exclusivo de la agenda de un nuevo organismo

⁷⁶ La parte considerativa del mandato del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas señala lo siguiente: Mindful of the conclusions of the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities and of the Commission on Human Rights that the plight of indigenous peoples is of a serious and pressing nature and that special measures are urgently needed to promote and protect the human rights and fundamental freedoms of indigenous populations, Authorizes the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities to establish annually a working group on indigenous populations which shall meet for up to live working days before the anual sessions of the Sub-Commission in order to review developments pertaining to the promotion and protection of the human rights and fundamental freedoms of indigenous populations, including information requested by the Secretary-General annually from Governments, specialized agencies, regional intergovernmental organizations and non-governmental organizations in consultative status, particularly those of indigenous people, to analyse such materials, and to submit its conclusions to the Sub-Commission bearing in mind the report of the Special Rapporteur of the Sub-Commission; [...]. Cf., Consejo Económico y Social. *Study of the Problem of Discrimination against indigenous populations. Res. 1982/34*. Ginebra: 07 de mayo de 1982.

internacional de derechos humanos⁷⁷. Y vaya que hubo cambios. En 1985 se había ya decidido formular un proyecto de declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas. El proyecto se debatió ocho largos años, hasta que en 1993 la versión final quedó a disposición de la Subcomisión⁷⁸.

Asimismo, el GTPI desarrolló un conjunto de informes importantes respecto de la situación de los derechos de los pueblos indígenas. De ellos destacan los elaborados por la Relatora Erica-Irene Daes, presidenta del Grupo de Trabajo de 1983 a 1999, uno referido a la protección del patrimonio de los pueblos indígenas (1997)⁷⁹ y otro a la relación de los pueblos indígenas con su tierra (2001)⁸⁰. El Relator Miguel Alfonso Martínez⁸¹, presidente del Grupo de Trabajo en el 2000, presentó un informe respecto de los tratados, acuerdos y otras estipulaciones de cooperación entre los Estados y los pueblos indígenas (1995).

El debate en torno al reconocimiento del derecho de libre determinación de los pueblos indígenas entraba así en proceso de maduración. El artículo 3 del proyecto dispuso que “(l)os pueblos indígenas tienen el derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho pueden determinar libremente su condición política y persiguen libremente su

⁷⁷ EIDE, Asbjørn. Los pueblos indígenas, el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas y la adopción de la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. En CHARTERS, Claire y Rodolfo, STAVENHAGUEN (Editores). *Op. Cit.*, p. 36.

⁷⁸ Subcomisión para la Prevención de las Discriminaciones y Protección a las Minorías. Resolución 1994/95: *Proyecto de Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*, Doc. ONU E/CN.4/Sub.2/Res/1994/45, 1994.

⁷⁹ DAES, Erica Irene. *Protección del Patrimonio de los Pueblos Indígenas*, Study Series N° 10. GE.97-17698, Nueva York, 1997.

⁸⁰ DAES, Erica Irene. *Las poblaciones indígenas y su relación con la tierra*, E/CN.4/Sub.2/2001/21, Nueva York, 11 de junio de 2001.

⁸¹ MARTÍNEZ, Miguel Alfonso. *Estudio sobre los tratados, convenios y otros acuerdos constructivos entre los Estados y las poblaciones indígenas*. E/CN.4/Sub.2/1999/20, Nueva York (1999).

desarrollo económico, social y cultural”. Posteriormente, el proyecto del GTPI fue continuado por el Grupo de Trabajo sobre el Proyecto de Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (1995), instancia que se encargó de elaborar la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígena (2007). En el año 2006 el GTPI fue reemplazado por el Mecanismo de Expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas.

2.3. El Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales

Durante la década del ochenta, la OIT inició el proceso de adopción de un nuevo convenio sobre los derechos indígenas que se convertiría en uno de los instrumentos jurídicos vinculantes más importantes de la problemática indígena en el mundo. El enfoque asimilacionista del Convenio 107 había perdido vigencia en el entorno internacional y, por tanto, era necesario adoptar un nuevo convenio en función de las nuevas necesidades socio-culturales. Ese fue el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.

En este subcapítulo se evidenciará la posición del Convenio 169 en lo que concierne a tres temas: el uso de la denominación “pueblos”, el reconocimiento de la existencia de una pluralidad de pueblos indígenas al interior de los Estados, y el derecho de libre determinación de los pueblos indígenas. Para ello se indagará en los debates sostenidos a este respecto en los trabajos preparatorios del Convenio 169, para luego analizar la regulación de estos temas en el artículo 1 del Convenio 169 de la OIT.

Con respecto a la revisión que haremos de los debates sostenidos en los trabajos preparatorios, conviene recordar el valor jurídico que el artículo 32 del Convenio de Viena (1969) le concede a los trabajos preparatorios de un tratado determinado como medio de interpretación complementaria.

2.3.1. Los Trabajos Preparatorios

A solicitud del Consejo de Administración de la OIT (1985), se celebró en setiembre de 1986 una reunión de expertos para discutir los alcances del Convenio 107 a fin de superar el enfoque asimilacionista del mismo. Al término de la reunión, se emitió un informe que luego fue recogido por el Consejo de Administración para ser incluido en la Conferencia de la OIT en 1988⁸².

En 1988 se convocó la 75va Conferencia Internacional de Trabajo⁸³. Esta reunión se desarrolló sobre la base del informe de expertos de 1986 y en torno a los informes VI (1) y VI (2) (revisiones parciales del convenio) sobre la situación de los pueblos indígenas, lo que incluyó un examen del Convenio 107 (Informe VI, parte 1), así como un cuestionario para los Estados con la participación de las organizaciones de empleadores y trabajadores (Informe VI, parte 2). Al término de la reunión, se aprobó el proyecto de

⁸² OIT. Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, 1957 (Núm. 107). Ginebra, 1-10 de septiembre de 1986. En: GB.234/5/4. Quinto punto del orden del día. Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). 234va Reunión del Consejo de Administración, OIT, Ginebra, 1986.

⁸³ OIT. Informe VI (parte 1 y 2). Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Nº 107). Sexto punto del orden del día. 75va Reunión de la Conferencia Internacional de Trabajo. OIT: Ginebra, 1988.

resolución para que la revisión final del Convenio 107 ingresara a la Orden del Día de la próxima Conferencia Internacional de la OIT a realizarse al año siguiente.

Finalmente, en 1989 tuvo lugar la 76va Conferencia Internacional de Trabajo⁸⁴. Esta reunión se realizó sobre la base del contenido de los informes VI (1), VI (2A) y VI (2B), que incluía el contenido del proyecto del convenio, las observaciones de los Estados al proyecto y las enmiendas a partir de las observaciones referidas. Luego del debate, el 27 de junio de 1989 se procedió a registrar la votación final en favor de la adopción del Convenio 169 así como de su Recomendación respectiva. Con la adopción del Convenio 169 se superó finalmente la orientación asimilacionista del Convenio 107 en favor de un enfoque multicultural en las relaciones entre los Estados y los pueblos indígenas⁸⁵.

A continuación examinaremos los argumentos en favor y en contra de la utilización del término “pueblos” en la denominación del Convenio 169. También evaluaremos los argumentos que llevaron al establecimiento de criterios para el reconocimiento de la existencia de una pluralidad de pueblos indígenas al interior de los Estados, así como las razones que se esgrimieron para excluir la mención del derecho de libre determinación de los pueblos indígenas en la versión final del Convenio 169. El análisis se concentrará en los debates sostenidos en torno al artículo 1 del Convenio 169. Por cuestiones

⁸⁴ OIT. Informe VI (parte 1, 2A y 2B). Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Nº 107). Cuarto punto del orden del día. 76va Reunión de la Conferencia Internacional de Trabajo. OIT: Ginebra, 1989.

⁸⁵ El preámbulo del Convenio 169 dice lo siguiente: “Considerando que la evolución del derecho internacional desde 1957 y los cambios sobrevenidos en la situación de los pueblos indígenas y tribales en todas las regiones del mundo hacen aconsejable adoptar nuevas normas internacionales en la materia, a fin de eliminar la orientación hacia la asimilación de las normas anteriores; (...)”.

metodológicas, se ha dividido esta sección en tres partes en función de la sucesión de reuniones preparatorias para la adopción del Convenio.

(i) Informe de la Reunión de Expertos (1986)

El objetivo central de la Reunión de Expertos fue debatir la forma de superar el asimilacionismo del Convenio 107 con vistas a elaborar criterios para mejorar la situación de los pueblos indígenas. La Reunión concluyó que “(...) el lenguaje orientado a la integración que utiliza el Convenio núm. 107 era anticuado y perjudicial su aplicación en el mundo moderno”⁸⁶.

Entre los principales conceptos discutidos en la Reunión estaban i) la terminología que debía de usar el Convenio para designar a sus destinatarios, ii) la posibilidad de incluir el derecho de libre determinación en favor de los pueblos indígenas, y iii) el reconocimiento de la existencia de una pluralidad de pueblos indígenas al interior de los Estados.

En lo que concierne a la terminología, el debate giró en torno al uso del término “pueblos”. En favor de su inclusión se argumentó que dicha expresión materializaba el reconocimiento de identidad cultural indígena y su libre determinación. También se sostuvo que la utilización del término “pueblos” expresaba la opinión que los indígenas tenía de sí mismos. Además, se sostuvo que esta terminología ya había sido aceptada en algunos debates celebrados en las Naciones Unidas.

⁸⁶ OIT. Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribuales, 1957 (Núm. 107). *Op. Cit.*, párr. 46.

Varios expertos, apoyados por todos los representantes indígenas y tribuales presentes, estimaron que la palabra «poblaciones», que se usa en el convenio núm. 107, debería ser sustituida por «pueblos». Este último vocablo, además de indicar que estos grupos humanos tenían identidad propia y derecho a la libre determinación, expresaba más adecuadamente la opinión que ellos tenían de sí mismos y carecía de la connotación restrictiva del término «poblaciones», que sólo expresa la idea de una simple agrupación de personas. Se señaló que varios países ya habían utilizado el término en su legislación nacional y que su uso ya había sido aceptado en debates celebrados en las Naciones Unidas y en otros foros internacionales⁸⁷.

En contra de la expresión “pueblos”, se argumentó que su inclusión generaría más problemas que soluciones. Se sostuvo que las connotaciones jurídicas del término eran diversas en el derecho internacional y que ello excedía el mandato de la OIT.

Sin dejar de respetar los deseos de los representantes indígenas y tribuales de que se les mencionara como pueblos, estimaban sin embargo que incorporar dicha expresión en un convenio de la OIT podría implicar un cierto grado de reconocimiento de dichos grupos, lo que excedía el ámbito de competencia de la OIT y contradecía las prácticas de un gran número de países que, de otro modo, podrían ratificarlo. Por otra parte, concordaban en que este punto contenía una aspiración legítima y merecía una cuidadosa consideración por la Conferencia que revise el instrumento⁸⁸.

⁸⁷ Ídem, párr. 30.

⁸⁸ Ídem, párr. 31.

En cuanto al derecho de libre determinación, los argumentos utilizados para defender su inclusión fueron que dicho derecho cubría íntegramente las necesidades de los pueblos indígenas. Se consideró que el reconocimiento de dicho derecho estaría acorde con los progresos normativos del entorno internacional. En este respecto, se recogió la posición de las organizaciones indígenas.

Los representantes de las organizaciones indígenas y tribuales declararon que el único concepto que podía adecuarse a sus necesidades era el de la libre determinación. La idea de fondo de este concepto fue apoyada por la mayoría de los expertos y, pese a que estimaron que su uso planteaba algunos problemas difíciles, reconocían que éste se había utilizado en varios documentos internacionales, adoptados antes y después del Convenio núm. 107, incluso en algunos que se referían directamente a los pueblos indígenas y tribuales⁸⁹.

Asimismo, se argumentó que las Naciones Unidas ya había reconocido la importancia de la libre determinación de los pueblos indígenas. También se sostuvo que otra opción posible era reconocer la libre determinación de los pueblos indígenas en los aspectos económicos, sociales y culturales, pero siempre dentro de la estructura estatal.

Los propulsores de la idea recordaron que la expresión se había utilizado en varios instrumentos internacionales, un punto que aclaró el Subsecretario General de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Se declaró que toda vez que se le utilice se debería especificar claramente que sólo se aplicaba a los derechos económicos, sociales y culturales que estaban claramente dentro del mandato de

⁸⁹ Ídem, párr. 50.

la OIT. También suscitó cierta discusión el empleo de frases tales como «libre determinación interna» para indicar que sólo podía darse dentro de la estructura de los Estados existentes, pero no se pudo alcanzar un acuerdo a este respecto⁹⁰.

En contra de esta posición se argumentó que la interpretación del derecho de libre determinación, así como su campo de aplicación, carecía de aceptación general en el derecho internacional. Asimismo, se sostuvo que la libre determinación en favor de los pueblos indígenas podía ser interpretada como implicando un derecho de secesión o escisión de los Estados en los cuales dichos pueblos vivían, lo cual excedía las competencias de la OIT.

No obstante, se indicó que el término podía ser interpretado como implicando un derecho de escisión o secesión de los Estados en los cuales vivían dichos pueblos para formar nuevas entidades políticas independientes. Esta idea excedía el mandato de la OIT y de la presente Reunión. Aun en el caso en que se definiera esta expresión para excluir la noción antedicha, de todas maneras ella implicaba una facultad de adoptar decisiones mucho más amplias que lo que algunos de los expertos podían aceptar. Además, se estimó que el empleo de este término en un instrumento revisado podría impedir su ratificación por temor a sus consecuencias⁹¹.

En el curso de los debates cobró impulso la idea según la cual sería “contraproducente” introducir el derecho de la libre determinación de los pueblos en la parte dispositiva del

⁹⁰ Ídem, párr. 51.

⁹¹ Ídem, párr. 50

futuro convenio. Sin embargo, como alternativa, se propuso hacer mención explícita de ese derecho en el preámbulo del convenio. Los términos fueron los siguientes:

Tras amplio debate, un grupo de expertos y observadores presentó el siguiente texto como un intento de superar las objeciones que se habían planteado, sin dejar de reflejar los principios inherentes al concepto de autodeterminación:

Sustitúyase el párrafo cuarto del preámbulo por el texto siguiente:

Considerando que el Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales afirma la fundamental importancia del derecho a la libre determinación, así como el derecho de todos los seres humanos de perseguir su desarrollo material, cultural y espiritual en condiciones de libertad y de dignidad;

Reconociendo que estos derechos son fundamentales para la supervivencia y el futuro desarrollo de los pueblos indígenas y tribuales en cuanto sociedades distintas y viables;

En lo que concierne al reconocimiento de la existencia de la pluralidad de pueblos indígenas, las consideraciones de la Reunión de Expertos se concentraron en dos aspectos: el derecho a la diferencia cultural como condición de los derechos colectivos de los indígenas; y la existencia de la pluralidad de pueblos indígenas en las fronteras estatales.

En relación al derecho a la diferencia cultural, existió un acuerdo general respecto del derecho de los pueblos indígenas a ser diferentes de los miembros de la sociedad

dominante en la que viven, lo que suponía rechazar “la noción de superioridad cultural de los grupos sociales dominantes, implícita en el actual Convenio”⁹². Sin embargo, se recordó que el reconocimiento de los derechos del Convenio 107 era insuficiente porque estaba planteado bajo una antropología individualista. Al respecto, se sostuvo que

El Convenio núm. 107 se refiere en varias oportunidades a los derechos reconocidos a los miembros de las poblaciones interesadas, sin hacer prácticamente referencia alguna al concepto de los derechos del grupo. Varios que representaban a pueblos indígenas y tribuales se refirieron a este tema declarando que su preocupación fundamental era el derecho colectivo de sus pueblos a la existencia como tales. El hincapié que se hace actualmente en los derechos individuales no era pertinente en un texto de esta índole, pues desconocía la realidad de la lucha de los pueblos indígenas y tribuales por sus derechos en tanto que colectividades.

En relación a la existencia de una pluralidad de pueblos indígenas, se sostuvo que el contenido del artículo 1 b) del Convenio 107 adolecía de una visión paternalista sobre a quiénes se aplicaba el convenio en cuestión. Por este motivo, se propuso modificar dicho artículo a fin de reconocer la especificidad cultural de los pueblos indígenas en el marco de los Estados⁹³.

En el empleo del término «consideradas indígenas» que figura en el párrafo 1, b), se señaló que este término supone que estos grupos no tienen el derecho de

⁹² OIT. Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribuales, 1957 (Núm. 107). *Op. Cit.*, párr. 41.

⁹³ Ídem, párr. 88.

definirse a sí mismos. A juicio de varios oradores, ciertas expresiones empleadas denotarían la noción de que estos pueblos eran menos favorecidos en comparación con la colectividad nacional, sea en la esfera económica o en otras. Uno de los expertos propuso la siguiente redacción como posible sustituto de la actual: *a los pueblos indígenas y tribuales, individual y colectivamente, en los países independientes cuyas tradiciones y prácticas sociales, económicas y culturales los distinguen de la sociedad nacional dominante.*

(ii) Primera Discusión de la Conferencia Internacional de Trabajo (1988)

Los debates de la 75va Conferencia Internacional de Trabajo (1988) se realizaron sobre la base de los informes VI (1) y VI (2) y estos, a su vez, se elaboraron sobre la base del informe de la Reunión de Expertos de 1986. Es por eso que en esta conferencia se retomaron los debates pendientes que quedaron abiertos tras la Reunión de Expertos. Se abordó el uso del término “pueblos” y se debatió la pertinencia de reconocer el derecho de libre determinación de los pueblos indígenas. Asimismo, se valoró el reconocimiento de la existencia de la pluralidad de pueblos indígenas en las fronteras estatales.

En la conferencia también se sostuvo que el lenguaje asimilacionista del Convenio 107 era perjudicial para los pueblos indígenas. De modo que se enfatizó que la orientación del nuevo Convenio debía fundarse en dos principios básicos: “respeto de las culturas, formas de vida e instituciones tradicionales de estos pueblos; y (ii) participación efectiva de estos pueblos en las decisiones que les afectan”⁹⁴.

⁹⁴ Informe VI. *Op. Cit.*, p. 21.

En lo que concierne a la terminología, en esta conferencia se volvió a problematizar la inclusión de la expresión “pueblos” en el futuro convenio. A favor de su inclusión, se sostuvo que los representantes indígenas afirmaban que la expresión “pueblos” denotaba que ellos tenían identidad propia y que dicho término reflejaba la percepción que tenían de sí mismos. De manera similar a la Reunión de Expertos, se sostuvo lo siguiente:

Los representantes indígenas declararon que la palabra «pueblos» indicaba que dichos grupos humanos tenían identidad propia y reflejaba más adecuadamente la opinión que ellos tenían de sí mismos, mientras que el término «poblaciones» denotaba sólo una mera agrupación de personas. Señalaron también que varios países ya utilizaban el término en su legislación nacional, y que su uso había sido aceptado en debates celebrados en las Naciones Unidas y otras tribunas internacionales⁹⁵.

En contra de esta posición, se insistió nuevamente con el argumento de que las connotaciones jurídicas del término “pueblos” suponían el reconocimiento de cierto nivel de autonomía política que resultaba problemático para los Estados. Asimismo, se afirmó que en caso se aceptara dicha denominación, su utilización debía limitarse a reflejar la identidad cultural indígena.

La preocupación de quienes no desean utilizar la palabra «pueblos» obedece al temor de que dicho término entrañe el reconocimiento de un derecho a cierto grado de autonomía política, inaceptable para muchos Estados. La Oficina estima que tal implicación puede evitarse si los debates de la Conferencia dejan bien claro

⁹⁵ Ídem, p. 33.

que tal término se utiliza para reconocer que estos grupos tienen identidad propia y se consideran a sí mismos como pueblos, pero que las implicaciones del término dentro del contexto nacional de los Estados que ratifiquen el convenio deben fijarse a nivel nacional. Por tanto, en el presente informe la Oficina ha seguido el ejemplo de la Reunión de Expertos en cuanto a utilización de la palabra «pueblos», y propone su uso en el convenio revisado⁹⁶.

En lo que concierne al derecho de libre determinación, se sostuvo nuevamente que las organizaciones indígenas afirmaban que su participación en los asuntos públicos solo podía cautelarse si se reconocía cabalmente su derecho a la libre determinación⁹⁷. En esta línea, la Conferencia sostuvo que el reconocimiento de dicho derecho “constituiría un gran avance con respecto a la presunción de inferioridad cultural y al enfoque asimilacionista inherentes en el Convenio 107”⁹⁸.

En contra de esta posición, se volvió a sostener que la OIT era una entidad cuyo mandato debía limitarse a cuestiones sociales, culturales y económicas. En ese sentido, se afirmó que “(l)as cuestiones de libre determinación, y la definición exacta del significado de este término, deben dejarse a cargo de los órganos políticos más elevados de las Naciones Unidas, y no pueden debatirse en la OIT”⁹⁹.

En lo que concierne al reconocimiento de la pluralidad de pueblos indígenas, la conferencia problematizó los alcances del artículo 1 del Convenio 107. Se sostuvo que

⁹⁶ Ídem, p. 34.

⁹⁷ Loc. Cit.

⁹⁸ Ibídem.

⁹⁹ Ídem, pp. 32-33.

“debe eliminarse del Convenio la presunción de que los grupos incluidos en su campo de aplicación son culturalmente inferiores y de que debe brindárseles la oportunidad de beneficiarse de las ventajas que les ofrecen las culturas superiores”¹⁰⁰. Por tanto, se propuso realizar modificaciones en favor de una diferenciación antropológica de la identidad cultural indígena. Sobre el tema, se propusieron tres aspectos básicos:

El primero es que los grupos protegidos puedan ser indígenas en el sentido antropológico de la expresión, es decir, que sus antepasados ocupaban la zona «en la época de la conquista o la colonización», como estipula el apartado b) del artículo 1 del Convenio 107. El segundo es que puedan ser tribuales, o sea que puedan compartir todas las características de los pueblos indígenas excepto la descendencia de grupos que habitaban la zona antes de la conquista o la colonización. El tercero es que tales grupos conserven sus propias instituciones tradicionales sociales, económicas, culturales y políticas, sin que sin embargo se haya de considerar tales instituciones menos desarrolladas o primitivas¹⁰¹.

De las consideraciones abordadas durante la Conferencia, se desprendió una posición favorable al reconocimiento de la existencia de la pluralidad de pueblos indígenas en los Estados. En este respecto, la actitud favorable de varios Estados respecto de la pluralidad de pueblos indígenas existentes subestatales resultó trascendental.

(iii) Segunda Discusión de la Conferencia Internacional de Trabajo (1989)

¹⁰⁰ Ídem, p. 35.

¹⁰¹ Ídem, p. 36.

En la 76va Conferencia de Trabajo (1989) se llevó a cabo la discusión final para la adopción del Convenio 169 de la OIT. La discusión se organizó sobre la base del contenido de los informes VI (1), VI (2A) y VI (2B), y estos a su vez sobre la base de las dos reuniones anteriores (Reunión de Expertos, 1986; Primera Discusión de la CIT, 1988) y sus debates. Como veremos, en el texto del proyecto final del convenio se incluyó la expresión de “pueblos” y se reconoció la pluralidad de pueblos indígenas en las fronteras estatales. Sin embargo, el derecho de libre determinación de los pueblos indígenas quedó excluido del texto final. Cabe resaltar que para el proyecto final de Convenio, la OIT recibió las observaciones de sesenta (60) Estados miembros¹⁰².

En lo que concierne a la terminología, la conferencia decidió incluir la expresión “pueblos” en la versión final del convenio. Se argumentó que había cierto acuerdo en que la utilización del término “pueblos” expresaba la identidad cultural indígena, aunque se determinó que su uso debía estar condicionado a que se precise que esta expresión no implicaba reconocer el derecho de libre determinación.

Si bien algunas respuestas manifiestan una oposición al empleo del término «pueblos» en toda circunstancia, la mayoría de ellas indica que podría aceptarse si el significado del mismo se precisara apropiadamente; y tanto en el curso de la primera discusión como en las respuestas recibidas se han sugerido diversas

¹⁰² República Federal de Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Austria, Barbados, Belice, Bolivia, Botswana, Brasil, Burundi, Camerún, Canadá, República Centroafricana, Colombia, Checoslovaquia, Chile, China, Chipre, Dinamarca, Dominica, Ecuador, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Estados Unidos, Etiopía, Fiji, Finlandia, Francia, Gabón, Ghana, Honduras, India, Irlanda, Japón, Kenya, Luxemburgo, Malí, Malta, México, Mozambique, Noruega, Países Bajos, Panamá, Perú, Polonia, Reino Unido, República Democrática Alemana, Rumania, Rwanda, San Marino, Somalia, Suecia, Suiza, Suriname, Swazilandia, Tailandia, Trinidad y Tabago, URSS y Zambia. Véase: Informe VI (2B). *Op. Cit.*, OIT: Ginebra, 1989, p. 01.

formulaciones con respecto a una cláusula condicional. Estas propuestas se dividen esencialmente en dos categorías: la primera estipula que la utilización del término «pueblos» no debería implicar ni establecer ningún derecho suplementario a los previstos en el Convenio revisado; la segunda estipula más concretamente que la utilización de dicho término no debería implicar el derecho de libre determinación, y en algunos casos se llega a mencionar específicamente el derecho de secesión”¹⁰³.

Como consta en el informe VI (2), la representación indígena afirmó que existían precedentes dentro de las Naciones Unidas que demostraban que el derecho de libre determinación no necesariamente implica una separación política del Estado. Al respecto, se citaron algunos instrumentos (como la Resolución 1514 de la ONU) con vistas a respaldar la posición indígena. La representación indígena consideraba que no era necesario que se precisara el sentido de la expresión “pueblos” en el convenio¹⁰⁴.

La salida normativa fue acoger el término “pueblos” pero limitar su contenido normativo a fin de eludir el sentido que se le otorga en el derecho internacional, emparentado con el derecho de libre determinación. Sin embargo, es importante mencionar que durante los trabajos preparatorios la OIT dejó abierta la posibilidad de que en el futuro las implicaciones de la expresión “pueblos” incluyan el derecho de libre determinación.

En lo que atañe a las implicaciones que en el derecho internacional tiene la utilización de este término, cabe hacer observar en particular que el artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del Pacto Internacional de

¹⁰³ Informe VI (2A). *Op. Cit.*, OIT: Ginebra, 1989, p. 12.

¹⁰⁴ Informe VI (parte 2A). *Op. Cit.*, OIT: Ginebra, 1989, pp. 25-26.

Derechos Económicos, Sociales y Culturales estipulan que «Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación». Sin embargo, el significado de «pueblos» está evolucionando en el derecho internacional, especialmente en lo que se refiere al derecho de libre determinación; y el significado de «libre determinación» es también un concepto en evolución, en lo que se refiere tanto a contenido como a beneficiarios¹⁰⁵.

En lo que concierne al derecho de libre determinación, su utilización ya había sido puesta en cuestión en la Conferencia Internacional de Trabajo de 1988. Los representantes indígenas sostuvieron que reconocer dicho derecho no tenía por qué implicar una separación del Estado, y que lo que se buscaba era el reconocimiento de que los pueblos indígenas eran dueños de su propio desarrollo. Sin embargo, al final prevaleció la posición de los Estados, en el sentido de no hacer mención de dicho derecho en el Convenio 169.

Los organismos deliberantes de las Naciones Unidas no han tomado ninguna decisión acerca de si el derecho de libre determinación rige para los pueblos indígenas y tribales ni, en caso afirmativo, en qué medida o en qué circunstancias. Cae claramente fuera del mandato de la OIT asignar un significado a dichos términos hasta que tales cuestiones hayan sido dilucidadas en esferas más apropiadas del sistema de las Naciones Unidas, donde precisamente tienen lugar ahora deliberaciones de esta índole¹⁰⁶.

¹⁰⁵ Ídem, pp. 12-13.

¹⁰⁶ Ídem, p. 13.

En lo que respecta al reconocimiento de la pluralidad de pueblos indígenas, la conferencia continuó con el trabajo de demarcar el contenido del artículo 1 del convenio sobre la base de la identidad cultural indígena. La versión final de dicho artículo, definido por los criterios objetivos y subjetivos de indigeneidad, logró cristalizar el reconocimiento de la existencia de la pluralidad de pueblos indígenas al interior de los Estados. Quedando de la siguiente manera como insumo para el Convenio final:

1. El presente Convenio se aplica:

a) a los pueblos tribales de países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial;

b) a los pueblos de países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

2. La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio¹⁰⁷.

Resumiendo, entre 1986 y 1989 la OIT organizó tres reuniones para la revisión del Convenio 107 sobre poblaciones indígenas y tribales. En cuanto al uso del término

¹⁰⁷ Informe VI (parte 2B). *Op. Cit.*, OIT: Ginebra, 1989, pp. 25-26.

“pueblos”, en la primera reunión predominaron los argumentos a favor de la usar el término “pueblos” a condición de que se acoten sus implicancias en el derecho internacional. En la segunda reunión se confirmó la utilización a condición de que su contenido no implique el sentido que se le otorga en el derecho internacional. En la tercera y última reunión, se optó definitivamente por la utilización del término “pueblos”

En cuanto al derecho de libre determinación, en la primera reunión primaron los argumentos en contra de su inclusión porque se sostenía que podía ser interpretado contra la unidad de los Estados. En la segunda reunión se descartó cualquier mención del derecho de libre determinación de los pueblos porque -se decía- ponía en riesgo la soberanía de los Estados. En la tercera, quedó definitivamente descartada porque predominó la posición que sostenía que dicho reconocimiento ponía en riesgo el principio de soberanía estatal.

En cuanto al reconocimiento de la existencia de los pueblos indígenas, en la primera reunión los términos del artículo 1 del futuro convenio evidenciaron una posición en favor del reconocimiento de la existencia de la pluralidad de pueblos indígenas en las fronteras estatales. En la segunda, se mantuvo esa posición favorable. Y en la tercera reunión se optó definitivamente el reconocimiento de la pluralidad de pueblos indígenas en las fronteras estatales en el artículo 1 del Convenio 169

2.3.2. El artículo 1 del Convenio 169 de la OIT

El Convenio 169 de la OIT modificó la posición histórica de los Estados frente a los pueblos indígenas. Antes de la adopción del Convenio 169, no existían criterios para que

los Estados puedan identificar la existencia de pueblos indígenas dentro de sus fronteras ni tampoco la posibilidad de que los propios pueblos indígenas se reconozcan normativamente como tales. Si bien la Carta de las Naciones Unidas y el Convenio 107 dieron pasos adelante en este tema, ninguno llegó a calificar explícitamente a las sociedades indígenas como “pueblos”. Como consecuencia de ello, ambos tratados guardaron silencio acerca de la existencia de un conjunto de criterios para el reconocimiento de la existencia de una pluralidad de pueblos indígenas en las fronteras estatales, ni tampoco procuraron sugerir su afinidad normativa con el derecho de libre determinación de los pueblos.

Lo que sigue es el análisis que proponemos sobre las normas que quedaron establecidas en el artículo 1 del Convenio 169, en torno a los temas más álgidos que estuvieron en debate: el uso de la denominación “pueblos”, el reconocimiento de la existencia de una pluralidad de pueblos indígenas al interior de los Estados, y el no reconocimiento del derecho de libre determinación de los pueblos indígenas. Empecemos.

Sobre a definición de pueblos indígenas, el Convenio 169 no define quiénes son pueblos indígenas, y más bien establece un conjunto de criterios para identificar a los destinatarios de las normas del Convenio¹⁰⁸. Así quedó expresado en el artículo 1 del Convenio:

1. El presente Convenio se aplica:

¹⁰⁸ OIT. *Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica: una guía sobre el convenio núm. 169 de la OIT*. Ginebra: OIT, 2009, p. 09.

- (a) a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial;
- (b) a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.
2. La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio.
 3. La utilización del término *pueblos* en este Convenio 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.

En lo que concierne al uso de la expresión “pueblos”, el Convenio 169 adoptó dicho término para designar a las sociedades indígenas. Esta terminología es importante porque confirma la superación del enfoque asimilacionista del Convenio 107 en beneficio de horizonte multiculturalista. Como sostiene la propia OIT, dicha expresión “refleja la identidad característica de los pueblos indígenas”¹⁰⁹. La ganancia normativa del término “pueblos” en el Convenio 169 es la siguiente: primero, se hizo justicia etnohistórica a la identidades culturales de los pueblos indígenas mediante la utilización de una expresión

¹⁰⁹ Ídem, p. 25.

que los representaba; segundo, se rebatió la idea según la cual la expresión “pueblos” introducida en la Carta ONU era aplicable solo a los pueblos sujetos a dominación colonial y no a otros pueblos; tercero, se abrió la posibilidad de interpretar que los pueblos indígenas pueden ser titulares del derecho a la libre determinación sobre la base de las prácticas subsecuentes de las Naciones Unidas.

En esta secuencia, la OIT argumentó que era necesario acotar el significado de la expresión “pueblos” debido a que la competencia de la OIT se limitaba a derechos económicos, sociales y culturales, y no a derechos políticos. Como resultado de las divergencias surgidas en los trabajos preparatorios, el contenido final del artículo 1(3) del Convenio 169 terminó disponiendo que “(l)a utilización del término pueblos en este Convenio 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”. Al respecto, la OIT sostuvo expresamente lo siguiente:

El objetivo del artículo 1(3) era por tanto evitar cuestionamientos legales internacionales en relación con el concepto de “pueblos”, en particular el derecho a la libre determinación, que se reconoce como un derecho de “todos los pueblos”, según está establecido en el artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹¹⁰.

En cuanto a la libre determinación, el texto final del Convenio 169 no hizo mención a dicho derecho en favor de los pueblos indígenas. Dentro de los trabajos preparatorios

¹¹⁰ *Ibidem*.

finalmente primaron las posiciones estatales en el sentido de que el tema de la libre determinación vulneraba el principio de soberanía estatal. Siendo así, el Convenio optó por reconocer sucedáneos o aspectos específicos de la libre determinación, como son los mecanismos de consulta previa, mecanismo de participación diferenciada, autogestión de recursos y el derecho de los pueblos indígenas a decidir sus propias prioridades¹¹¹.

Interpretando el contenido del Convenio se puede decir que nada obsta a que los Estados puedan reconocer el derecho de libre determinación de los pueblos indígenas en su legislación interna, si lo consideran conveniente. En este respecto, el Convenio 169 no establece ninguna limitación a que los Estados decidan reconocer internamente dicho derecho. De hecho, el artículo 35 del Convenio lo hace explícito cuando señala que las regulaciones del convenio constituyen normas mínimas cuya aplicación no debería afectar adversamente los derechos más favorables otorgados a nivel nacional o a través de otros instrumentos o costumbres internacionales¹¹².

Cabe resaltar la posición final y abierta que la OIT propuso sobre este tema durante los trabajos preparatorios, en los que deja expresa la posibilidad de que en desarrollos futuros el término “pueblos” incluya el derecho de libre determinación de los pueblos indígenas.

En cuanto al reconocimiento de la existencia de la pluralidad de pueblos indígenas en los Estados, el Convenio 169 estableció dos criterios para reconocer la existencia de una pluralidad de pueblos indígenas¹¹³.

¹¹¹ Ídem, p. 26.

¹¹² Ibídem.

¹¹³ Ídem, p. 10.

El criterio objetivo, configurado por el reconocimiento externo de la indigeneidad, es decir, por los signos exteriores que evidencian la existencia continuada de pueblos indígenas con costumbres preexistentes al surgimiento de los Estados y que conservan parte de sus instituciones culturales, sociales, económicas y políticas dentro de un territorio determinado. Como señala la propia interpretación de la OIT, “los criterios contemplados en el artículo 1(1) b del Convenio núm. 169 han sido aplicados ampliamente con el fin de identificar a los pueblos indígenas en los procesos políticos y legales internacionales y nacionales, más allá del grupo de Estados que ratificaron el Convenio”¹¹⁴.

Y, el criterio subjetivo, que está definido por la conciencia subjetiva de indigeneidad, es decir, por el auto-reconocimiento de los pueblos indígenas de ser indígenas. Es un criterio subjetivo porque depende única y exclusivamente de la percepción que los pueblos indígenas tienen de sí mismos. Se refiere al sentido de pertenecer a una comunidad determinada por el hecho de compartir ciertos rasgos culturales y étnicos, siempre móviles y cambiantes. Así, de acuerdo con el inciso 2 del artículo 1 del Convenio 169, la conciencia de indigeneidad es un elemento esencial para la identificación de pueblos indígenas.

Respecto de este tema, es importante reconocer la existencia de semejanzas entre la definición del informe Martínez Cobo sobre quiénes son indígenas¹¹⁵ y los términos

¹¹⁴ *Ibidem*.

¹¹⁵ La definición del Informe Cobo dice: “Son comunidades, pueblos y naciones indígenas los que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y precoloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos de otros sectores de las sociedades que ahora prevalecen en esos territorios o en partes de ellos. Constituyen ahora sectores no dominantes de la sociedad y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras

normativos del artículo 1 del Convenio 169. Planteada la comparación, los criterios del Convenio reproducen las líneas esenciales de la definición de pueblos del Informe Cobo.

Dicho lo anterior, debe precisarse que el Convenio 169 pone acento en algo que el Informe Martínez Cobo dejó solo sugerido, a saber: el poder y derecho de los propios indígenas para definirse o identificarse como tales. Mientras el Informe Martínez Cobo presta mayor atención a los criterios objetivos de indigeneidad y le otorga mayor poder al Estado para definir quién es o no indígena¹¹⁶, el Convenio 169 le otorga mayor fuerza normativa al criterio subjetivo de indigeneidad y, por tanto, le otorga menos poder al Estado para definir quiénes son pueblos indígenas. En consecuencia, cuando el artículo 1(2) del Convenio 169 dispone que “(l)a conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio”, no solo relativiza el poder de los Estados para determinar quiénes son indígenas, sino que reconoce el poder de los indígenas para definirse como tales y ser destinatarios de las normas del Convenio.

Visto así, puede afirmarse que luego del Convenio 169 de la OIT los pueblos indígenas son protagonistas de sus propios derechos en el sentido de que su existencia al interior de los Estados depende -en parte- de ellos mismos y su autoidentificación como tales, con lo cual se pone en cuestión el predominio de la noción de Estado Monocultural en beneficio de una concepción de Estado Multicultural.

generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia continuada como pueblo, de acuerdo con sus propios patrones culturales, sus instituciones sociales y sus sistemas legales”. Véase: NACIONES UNIDAS. *Op. Cit.*, (Tercera parte: Conclusiones, Propuestas y Recomendaciones), párr. 379.

¹¹⁶ Un atisbo del criterio subjetivo es cuando la definición del Informe Cobo afirma que “son pueblos indígenas” aquellos que “se consideran distintos de otros sectores de las sociedades que ahora prevalecen en esos territorios”.

En términos generales, la adopción del Convenio 169 cristaliza el tránsito de una situación de desconocimiento normativo de las diferencias culturales al interior de los Estados a una situación en que se extienden los alcances del principio de libre determinación de los pueblos en el sentido de que se reconoce internacionalmente la existencia de “pueblos” indígenas al interior de los Estados, dejando a salvo la potestad de los Estados de reconocer el derecho de libre determinación en favor de los pueblos indígenas subestatales.

2.3.3. Balance de los Trabajos Preparatorios y del artículo 1 del Convenio 169 de la OIT

- En cuanto al uso de la expresión “pueblos”, la denominación del Convenio 169 confirma el argumento predominante durante los trabajos preparatorios de que era necesario usar la expresión “pueblos” para designar la identidad cultural de las sociedades indígenas a condición de que se limiten sus alcances en el derecho internacional.
- En cuanto al derecho de libre determinación, el Convenio 169 no hace mención explícita de este derecho. El principal argumento que se esgrimió durante los trabajos preparatorios fue que el reconocimiento de la libre determinación de los pueblos indígenas vulneraba el principio de soberanía estatal y que además ello excedía las competencias de la OIT. Sin embargo, los debates preparatorios dejaron a salvo la posibilidad de que las Naciones Unidas reconozca ese derecho con posterioridad.

- En cuanto al reconocimiento de la existencia de pueblos indígenas en las fronteras estatales, el Convenio 169 adopta una posición favorable a dicho reconocimiento a través de los criterios subjetivos y objetivos de identificación de pueblos indígenas en los Estados. Asimismo, la sola adopción del Convenio 169 supuso el reconocimiento de la existencia de la pluralidad de pueblos al interior de los Estados.
- El contenido del artículo 1 del Convenio 169 establece un conjunto de criterios para la identificación de pueblos indígenas con vistas a garantizar su reconocimiento al interior de los Estados. El primer criterio refiere al reconocimiento externo de la existencia de pueblos indígenas en las fronteras estatales (criterio objetivo), y el segundo criterio reconoce el derecho que tienen los pueblos indígenas de reconocerse como tales (criterio subjetivo). Este último criterio es trascendental porque flexibiliza el poder que los Estados han tenido para determinar quiénes son pueblos indígenas y reconoce el poder que tienen los propios pueblos indígenas de reconocerse como destinatarios de las normas del Convenio 169 de la OIT.

2.4. Conclusiones del segundo capítulo

- Los instrumentos de las Naciones Unidas aprobados luego de la adopción del PIDCP y del PIDESC (1966) evidencian una consolidación del derecho de libre determinación de los pueblos. En la resolución 2625 (1970), las Naciones Unidas cristalizó la libre determinación de los pueblos como principio de derecho internacional; en la década del setenta la Corte Internacional de Justicia emitió dos opiniones consultivas (caso Namibia y Sahara Occidental) en los que sostuvo que la libre determinación de los pueblos es a la vez un derecho y un principio de derecho internacional. Asimismo, el

Comité de Derechos Humanos (1984) sostuvo que los alcances del artículo 1 del PIDCP son aplicables a los pueblos subestatales.

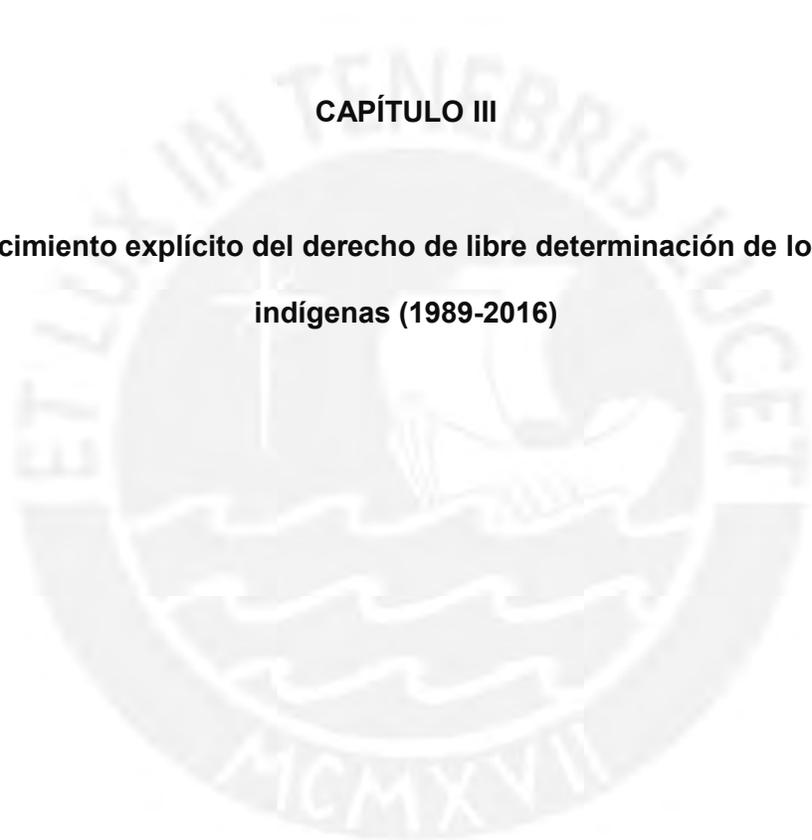
- Entre 1982 y 1984 se publicó el informe Martínez Cobo sobre la situación mundial de los pueblos indígenas. Pese a que el informe Martínez Cobo no tiene un valor jurídico vinculante, el informe propuso el reconocimiento internacional de la existencia de la pluralidad de pueblos indígenas al interior de los Estados; el reconocimiento de la denominación “pueblos” para designar la especificidad indígena vinculada al ejercicio de derechos colectivos; y el reconocimiento de su derecho a la libre determinación. Asimismo, la influencia que adquirió el informe Cobo se pone en evidencia en el establecimiento del Grupo de Trabajo sobre poblaciones indígenas (1982), instancia que elaboró el primer proyecto de declaración sobre los derechos indígenas.
- El estudio de los Trabajos Preparatorios y del artículo 1 del Convenio 169 pone en evidencia la existencia de un intenso debate al interior de la OIT en torno a tres materias específicas: el uso del término “pueblos” en la terminología del Convenio; el reconocimiento de la existencia de la pluralidad de pueblos indígenas en las fronteras estatales; y el estatuto de la libre determinación de los pueblos indígenas. En cuanto a la expresión “pueblos”, la versión final del Convenio 169 recogió la expresión “pueblos” para designar la especificidad cultural de las sociedades indígenas a condición de que se limiten sus alcances en el derecho internacional. En cuanto al reconocimiento de la existencia de pueblos indígenas en las fronteras estatales, el Convenio 169 establece dos criterios de identificación (subjeto y objetivo) de pueblos indígenas para que estos sean reconocidos y se autoreconozcan como tales al interior de los Estados. En lo que concierne al derecho de libre determinación, el Convenio 169 no hace mención

expresa de dicho derecho sobre la base del argumento de que la libre determinación de los pueblos indígenas vulnera el principio de soberanía estatal, aunque dejó a salvo la posibilidad de que las Naciones Unidas reconozca en un futuro dicho derecho.



CAPÍTULO III

El reconocimiento explícito del derecho de libre determinación de los pueblos indígenas (1989-2016)



La aprobación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (en adelante, DNUDPI) representa la última variante posicional de la ONU respecto del derecho de libre determinación de los pueblos indígenas. El proceso de gestación fue arduo y su génesis se remonta al reconocimiento del principio de libre determinación de los pueblos en la Carta de las Naciones Unidas (1945).

El tercer y último capítulo de la presente investigación tiene por objeto mostrar cuál es esta posición respecto del derecho de libre determinación de los pueblos indígenas. Lo que se pretende es aquilatar el circuito normativo que demuestra la existencia de una línea de continuidad entre el principio de libre determinación de los pueblos y el derecho de libre determinación de los pueblos indígenas. Por ello nos concentraremos en averiguar cuáles han sido los instrumentos, informes y mecanismos que han contribuido al reconocimiento de la libre determinación.

El primer subcapítulo abordará el lugar que ocupa la libre determinación de los pueblos en los años previos a la aprobación de la Declaración de las Naciones Unidas, lo que incluirá la posición de la Corte Internacional de Justicia (casi Timor Oriental, 1995), así como el análisis de los informes anuales del Comité de Derechos Humanos y de los mecanismos extra-convencionales de derechos humanos en materia indígena. El segundo subcapítulo abordará el reconocimiento explícito del derecho de libre determinación de los pueblos indígenas en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007), lo que incluirá el análisis de los trabajos preparatorios de la DNUDPI, así como el análisis del artículo 3 de la Declaración. Y el último subcapítulo mostrará el lugar que ocupa el derecho a la libre determinación en el marco de referencia de las Naciones Unidas posterior a la Declaración del 2007.

El periodo materia de estudio de este tercer capítulo será el comprendido entre 1989 y 2016 por ser el intervalo de tiempo ubicado entre la adopción del Convenio 169 de la OIT (1989), la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) y el último año completo a la fecha (2016).

3.1. El derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas previo a la Declaración (1989-2007)

En paralelo a los avances del Convenio 169 de la OIT, existen un conjunto de iniciativas de las Naciones Unidas en favor de los derechos indígenas. A partir de la década del noventa, se extendió la presencia de mecanismos convencionales (cuando operan en aplicación de tratados sobre derechos humanos), y extra-convencionales (cuando operan fuera del marco de los tratados) referidos a la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas.

El objetivo del presente acápite es analizar brevemente la posición de los mecanismos convencional y extra-convencional de derechos humanos en materia indígena respecto del derecho de libre determinación de los pueblos indígenas. Para ello, primero se presentará brevemente la posición de la Corte Internacional de Justicia respecto del derecho de libre determinación de los pueblos, y posteriormente indagará en el marco normativo e institucional del derecho de libre determinación en favor de los pueblos

indígenas, lo cual mostrará que antes de la aprobación de la DNUDPI los mecanismos de la ONU ya estaban reconociendo dicho derecho en favor de los pueblos indígenas¹¹⁷.

3.1.1. Corte Internacional de Justicia: caso Timor Oriental (1995)

En el caso de la isla de Timor Oriental, intervenida históricamente por Portugal e Indonesia, se alegaba que Australia habría desconocido la autoridad de Portugal como poder administrador de Timor Oriental (territorio no autónomo en el marco del Cap. XI de la Carta de las Naciones Unidas). En este caso, la Corte Internacional de Justicia rechazó la existencia de presupuestos mínimos para pronunciarse sobre las cuestiones de fondo presentadas en la demanda de Portugal contra Australia.

Pero en la sentencia la Corte sí tomó posición respecto del derecho de libre determinación de los pueblos, y señaló que dicho derecho es un principio del derecho internacional “oponible erga omnes”. Así, la CIJ sostuvo lo siguiente:

(...) El Tribunal considera que la afirmación de Portugal según la cual el derecho de libre determinación de los pueblos, tal como se ha desarrollado a partir de la Carta y de la práctica de la Organización de las Naciones Unidas, es un derecho

¹¹⁷ En vista de la complejidad de emprender un análisis detallado de todos los órganos convencionales asociados a la protección de derechos de los pueblos indígenas, la investigación abordará únicamente cuál ha sido la posición del Comité de Derechos Humanos respecto de este derecho de libre determinación de los pueblos¹¹⁷. Otros mecanismos convencionales son: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial; Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer; Comité contra la Tortura; Comité de Derechos del Niño; y Comité para la protección de derechos de los trabajadores migratorios y de sus familiares. Asimismo, dejamos para otra oportunidad el análisis de los llamados informes independientes (Comité de Derechos Humanos), así como las denuncias entre los Estados (artículo 41 del PIDCP) y las quejas particulares (artículo 1 del Primer Protocolo Facultativo del PIDCP).

oponible erga omnes, es irreprochable. El principio del derecho de libre determinación de los pueblos ha sido reconocido por la Carta de las Naciones Unidas y en la jurisprudencia del Tribunal (ver Consecuencias jurídicas para los Estados de la presencia continua de África del Sur en Namibia (Sud-Oeste africano) a pesar de la resolución 276 (1970) del Consejo de seguridad, CIJ Recueil, 1971, pp. 31- 32, par. 52-53; Sahara occidental, dictamen consultivo, CIJ Recueil, 1975, pp. 31-33, par. 54-59); se trata de uno de los principios esenciales del derecho internacional contemporáneo¹¹⁸.

Como ocurrió en los dos casos anteriores (Namibia, 1971 y Sahara Occidental, 1975), la Corte sostuvo la tesis de que la noción de “principio” y “derecho” coinciden en el estatuto jurídico de la libre determinación de los pueblos, que es un principio de derecho internacional y un derecho de los pueblos autodeterminarse como tales. Y, como se puede advertir en la cita, la CIJ no solo consideró que la libre determinación es un principio de derecho internacional, sino que es un “derecho oponible erga omnes”, es decir, un derecho de los pueblos frente a los Estados y otros sujetos de derecho internacional.

Debe precisarse que en los casos de los pueblos sometidos a dominación colonial el sentido otorgado a la libre determinación es externo, es decir, como derecho de separarse del Estado dominante. Por contraste con el sentido interno de la libre determinación de los pueblos indígenas, que se ejerce dentro de los cauces estatales.

3.1.2. Mecanismo convencional: el Comité de Derechos Humanos

¹¹⁸ CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA. Caso Timor Oriental (Portugal vs. Australia). Sentencia: 30 de junio de 1995. FJ. 29.

A partir de 1977 el Comité empezó a publicar un resumen del diálogo sostenido con los Estados miembros del PIDCP. En la presente investigación solo analizaremos las Observaciones surgidas a partir de 1992¹¹⁹ debido a que es cuando empiezan a emitirse recomendaciones y conclusiones para ser estudiadas por el Estado parte interesado¹²⁰.

Es importante precisar que el Comité de Derechos Humanos ya había tomado posición respecto del derecho de libre determinación en 1984. En la Observación General N° 12 del artículo 1 del PIDCP, el Comité sostuvo que la libre determinación es una “condición esencial para la eficaz garantía y observancia de los derechos humanos individuales”, y “un derecho inalienable de todos los pueblos”. Adicionalmente, el Comité sostuvo que el artículo 1 del Pacto es aplicable a los pueblos subestatales, estableciendo que el artículo 1(3) “impone obligaciones específicas a los Estados Partes, no solo con relación a sus propios pueblos sino respecto a todos los pueblos que no han podido ejercer o han sido privados de la posibilidad de ejercer su derecho de autodeterminación”¹²¹.

En el caso de las Observaciones a los Estados miembros del PIDCP, el Comité reconoció que el derecho de libre determinación de los pueblos del artículo 1 del PIDCP aplicaba también a los pueblos indígenas y requirió a los Estados Parte que hicieran mención en

¹¹⁹ En 1992 las Naciones Unidas aprobó la Declaración y Programa de Viena, instrumento donde se insiste en la importancia del principio de igualdad y de libre determinación de los pueblos. En el punto número 2 de la Declaración se dice que “todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho, determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural. (...)”

¹²⁰ Cf., OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS (OHCHR). *Compilación de observaciones finales del Comité de Derechos Humanos sobre países de América Latina y el Caribe (1977-2004)*. Santiago de Chile: OHCHR-CDH, 2005, p. 10.

¹²¹ CDH. Observación General N.º 12. *Loc. Cit.*

sus informes al ejercicio del derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación. De acuerdo con nuestra investigación, esto se pone en evidencia, por lo menos, en los siguientes informes del Comité: Estado de Colombia (1992), Estado de Canadá (1999), Estado de México (1999), Estado de Noruega (1999), y Estado de Australia (2000).

En el caso de las Observaciones del Comité al Estado de Colombia (1992), se realizó una primera mención del derecho de libre determinación de los pueblos indígenas en el contexto de una reforma constitucional. En relación al contenido político de la libre determinación el Comité expresó en su Observación la “satisfacción ante el criterio adoptado por Colombia de que el derecho a la libre determinación de los pueblos ha correspondido al desarrollo de la democracia participativa y de que Colombia realiza esfuerzos reales por lograr la plena igualdad de los grupos minoritarios”¹²².

En el caso de las Observaciones del Comité al Estado de Canadá (1999), se sostuvo que la situación de las “poblaciones autóctonas” sigue siendo “el problema más apremiante de derechos humanos con que se enfrentan los canadienses”. En relación al derecho de libre determinación, el Comité afirmó que “lamenta que la delegación no haya dado explicaciones sobre los elementos constitutivos de dicho concepto e insta al Estado parte a que informe de manera adecuada sobre el artículo 1 del Pacto en su próximo informe periódico”. Asimismo, agregó que “el derecho a la autodeterminación requiere, entre otras cosas, que todas las poblaciones puedan disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, y que no se les prive de sus medios de subsistencia”¹²³.

¹²² CDH. *Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Colombia*. Informe en el 47° período de sesiones. Suplemento No. 40 A/47/40 (1992), párr.

¹²³ CDH. *Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Canadá*. Informe en 65° período de sesiones CCPR/C/79/Add.105 (1999), párr. 7-8-

Pese a lo anterior, en las observaciones del 2006 a Canadá el Comité observó que “(...) muchas de las recomendaciones que dirigió al Estado Parte en 1999 siguen sin aplicarse”. En esta Observación, el Comité no hizo referencia al derecho de libre determinación de los pueblos indígenas, pese a que las materias tratadas (discriminación, recursos naturales, consulta previa, autonomía política) ameritaban un desarrollo de dicho derecho¹²⁴.

En el caso de las Observaciones del Comité al Estado de México (1999), la recomendación emitida se refiere al ejercicio del derecho de libre determinación en el contexto del reconocimiento constitucional del multiculturalismo. Pese a los avances normativos en materia indígena, el Comité recomendó que “se debe tomar medidas adecuadas para incrementar su participación en las instituciones del país, así como el ejercicio del derecho a la autodeterminación”¹²⁵.

En cuanto a las Observaciones del Comité al Estado de Noruega (1999), la referencia al derecho de libre determinación se realizó en el contexto de una reforma legislativa en favor de los pueblos indígenas Sami. Al respecto, la Comisión de Derechos Humanos mencionó que no existe una plena protección de los derechos Sami frente a diversas formas de explotación de sus tierras, por lo cual el Comité “espera que Noruega informe

¹²⁴ CDH. *Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Canadá*. Informe en el 85º período de sesiones. CCPR/C/CAN/CO/5 (2006), párr. 6-10.

¹²⁵ CDH. *Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: México*. Informe en el 69º período de sesiones CCPR/C/79/Add.109 (1999), párr. 19.

sobre el derecho del pueblo sami a la libre determinación de conformidad con el artículo 1 del Pacto y, en particular, el párrafo 2 de dicho artículo”¹²⁶.

En el caso de las Observaciones del Comité al Estado de Australia (2000), se hizo referencia, sin mayores argumentos, a que es posible intercambiar el término “libre determinación” por el de “autogobierno”, y se reconoció indirectamente “la explicación proporcionada por la delegación australiana en el sentido de que prefiere usar los términos ‘autogobierno’ y ‘autonomía’ al de ‘libre determinación’”. Sin embargo, nosotros pensamos que esta posición es cuestionable porque confunde la parte con el todo en el sentido de que la libre determinación es un concepto general con dimensiones sociales, económicas, culturales y políticas, lo que incluye, por tanto, el concepto de autogobierno y autonomía política. Pese a ello, el Comité recogió la dimensión económica de la libre determinación cuando recomendó “adoptar 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 (art.1, párr. 2)”¹²⁷.

En términos generales, las Observaciones analizadas del Comité demuestran que desde 1992 existe un conjunto de Observaciones que hacen referencia al derecho de libre determinación de los pueblos indígenas. En las Observaciones existe un reconocimiento de la existencia de pueblos indígenas al interior de los Estados sobre la base del artículo 1 y 27 del PIDCP¹²⁸, así como una posición en favor del reconocimiento del derecho de

¹²⁶ CDH. *Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Noruega*. Informe en el 69º período de sesiones. CCPR/C/79/Add.112 (1999), párr. 17.

¹²⁷ CDH. *Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Australia*. Informe en el 69º período de sesiones. A/55/40 (2000), párr.498-528.

¹²⁸ Es cierto que el artículo 27 del Pacto es insuficiente para cubrir los derechos colectivos de los pueblos indígenas (por consignar titularidad individual de derechos y no reconocer derechos

libre determinación de los pueblos indígenas. Sin embargo, el número de informes que hacen referencia a este derecho representan una proporción reducida dentro del total de informes del Comité de Derechos Humanos.

En resumen, de la lectura conjunta de las Observaciones revisadas, se puede concluir que a partir de 1992 el Comité de Derechos Humanos emitió, de forma oscilante, un conjunto de informes en favor del reconocimiento del derecho de libre determinación de los pueblos indígenas. Lo cual se manifiesta en por lo menos cinco (05) Observaciones adoptadas por el Comité respecto de los informes presentados por los países, observaciones que son de cumplimiento obligatorio para los Estados parte del PIDCP.

3.1.3. Mecanismos extra-convencionales: institucionalidad indígena

En la presente sección, se examinará brevemente los aportes del (i) el Grupo de Trabajo sobre el Proyecto de Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; (ii) el Foro Permanente para las cuestiones indígenas; (iii) la Relatoría Especial sobre los derechos de los Pueblos Indígenas; y (iv) el Mecanismo de Expertos sobre pueblos indígenas. El periodo estudiado será el comprendido entre 1989 y 2007 por ser el

colectivos); sin embargo, constituye un instrumento relevante para el reconocimiento del derecho de pertenecer y conservar la propia cultura, así como la necesidad de proteger la diversidad étnica y cultural existentes en los países sobre la base de la sostenibilidad de sus formas tradicionales. En relación a los alcances del artículo 27, no solo existe la Observación General N° 23 (Artículo 27: Derechos de las minorías), sino también un conjunto de peticiones individuales presentadas a lo largo de los años ante el Comité de Derechos Humanos. De estas peticiones, resalta el caso *Apirana Mahuika vs. Nueva Zelanda*, en el cual se reinterpreto el artículo 27 del PIDCP en el sentido de permitir que los pueblos indígenas invoquen el derecho de libre determinación cuando exista una posible relación con la aplicación del artículo 27. Asimismo, el Comité confirmo que las peticiones no necesariamente tienen que ser individuales, sino que pueden ser grupales si la afectación es común. Véase: *Apirana Mahuika et al. vs. Nueva Zelanda* (Comunicación No. 547/1993, 15/11/2000), UN Doc. CCPR/C/70/D/547/1993 (2000), párr. 9.2.

intervalo de tiempo ubicado entre la aprobación del Convenio 169 de la OIT y la aprobación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas.

i) Grupo de Trabajo sobre el Proyecto de Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

En 1995 la Comisión de Derechos Humanos (órgano del ECOSOC) estableció el Grupo de Trabajo sobre el proyecto de declaración sobre los derechos de los Pueblos Indígena (GTPD). El GTPD estuvo conformado por representantes de los Estados miembros y contó con la participación de organizaciones indígenas y organizaciones no gubernamentales. Las últimas sesiones del Grupo de Trabajo tuvieron lugar en enero de 2006, ad portas de la aprobación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos delos Pueblos Indígenas en el 2007.

Según el mandato del GTPD, su única función era elaborar el proyecto final de declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas. El numeral 2 del mandato del Grupo de Trabajo señala lo siguiente:

Autoriza el establecimiento, con carácter prioritario y en el marco del con junto de recursos existentes en las Naciones Unidas, de un grupo de trabajo abierto que se reunirá entre los periodos de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos y que se actuará de conformidad con los procedimientos establecidos por la Comisión en el anexo a su resolución 1995/32, con el fin exclusivo de elaborar un

proyecto de declaración teniendo en cuenta el proyecto de declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de las poblaciones indígenas¹²⁹.

En ese sentido, el Grupo de Trabajo elaboró un nuevo proyecto de declaración sobre la base del proyecto de Declaración aprobado por la Subcomisión y la Comisión de Derechos Humanos. Si el primer proyecto dejaba constancia de que el derecho de libre determinación ocupaba un lugar importante en los debates de las Naciones Unidas¹³⁰, el segundo proyecto buscaba consolidar aún más el discurso en favor del reconocimiento de dicho derecho. Al respecto, la versión final del artículo 3 del último proyecto de Declaración repite textualmente el contenido del proyecto de Declaración de 1993 cuando dispone que “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”.

En vista de que la segunda sección del presente capítulo tiene como objetivo estudiar los trabajos preparatorios de la Declaración de las Naciones sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007), dejaremos para ese momento el examen de lo que se sostuvo en esa instancia sobre el derecho de libre determinación de los pueblos indígenas.

ii) Foro Permanente para las Cuestiones indígenas

¹²⁹ ECOSOC. *Establecimiento de un Grupo de Trabajo de la Comisión de Derechos Humanos para examinar un proyecto de declaración de conformidad con el párrafo 5 de la resolución 49/214 de la Asamblea General* (Res. 1995/32). Ginebra: 25 de julio de 1995.

¹³⁰ El artículo 3 del primer proyecto de Declaración dispone que “(l)os pueblos indígenas tienen el derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural”.

En el año 2000 el Consejo Económico y Social (ECOSOC) estableció el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas. Según el mandato vigente del Foro, su función es examinar las cuestiones indígenas relacionadas a los derechos económicos, sociales y culturales; prestar asesoramiento a distintas instituciones de la ONU; y realizar actividades de promoción de los derechos indígenas a nivel internacional. El Foro se reúne una vez al año y está compuesto por 16 expertos que actúan a título personal; la mitad de ellos es propuesto por los gobiernos y la otra mitad por las organizaciones indígenas. El numeral 1 del mandato del Foro dispone lo siguiente:

Decide establecer, como órgano subsidiario del Consejo Económico y Social, un foro permanente para las cuestiones indígenas integrado por 16 miembros, ocho de los cuales han de ser propuestos por los gobiernos y elegidos por el Consejo y los otros han de ser nombrados por el Presidente del Consejo, previa consulta oficial con la Mesa y con los grupos regionales por intermedio de sus coordinadores, sobre la base de consultas amplias con las organizaciones indígenas, teniendo en cuenta la diversidad y la distribución geográfica de las poblaciones indígenas del mundo, así como los principios de transparencia, representatividad e igualdad de oportunidades para todos los pueblos indígenas, incluidos los procedimientos internos, cuando corresponda, y los procesos de consulta de las poblaciones indígenas locales;(...)¹³¹

La primera sesión del Foro se realizó en el año 2002. Desde entonces el Foro ha emitido anualmente un conjunto de informes sobre las cuestiones de los pueblos indígenas. En el

¹³¹ CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (ECOSOC). *Establecimiento de un Foro Permanente para las cuestiones indígenas* (Res. 2000/22). Ginebra, 28 de julio de 2000.

presente trabajo nos vamos a concentrar únicamente en los informes anuales del Foro, con énfasis en el derecho de libre determinación.

El informe del 2002 se concentró en definir y organizar las actividades del Foro dentro de la institucionalidad de las Naciones Unidas. Y si bien no hizo mención del derecho de libre determinación, sí exhortó a los Estados a que “adopten el proyecto de declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de las poblaciones indígenas antes de que finalice el decenio”¹³².

En cuanto al informe del 2003, tampoco se hizo mención del derecho de libre determinación. El informe se concentró en los casos de “niñez y juventud indígena”. En este respecto, el Foro recomendó “que los Estados contemplen reformas constitucionales, otras reformas jurídicas y reformas educativas, para que la diversidad cultural, religiosa y lingüística y las prácticas espirituales sean reconocidas y respetadas, en el marco de las normas internacionales de derechos humanos”¹³³.

En lo que concierne al informe del 2004, tampoco se hizo mención del derecho de libre determinación. El informe adoptó un enfoque de género y se concentró en las “mujeres indígenas”. El Foro recomendó que era necesario “(a)umentar la participación de las mujeres indígenas en la toma de decisiones y la gestión de los asuntos públicos”¹³⁴.

¹³² ECOSOC. Foro Permanente: Informe sobre el primer período de sesiones. Suplemento No. 23 (E/2002/43/Rev.1-E/CN.19/2002/3/Rev.1), Nueva York, 13 a 24 de mayo de 2002, párr. 18.

¹³³ ECOSOC. Foro Permanente. Informe sobre el segundo período de sesiones. Suplemento No. 23 (E/2003/43-E/C.19/2003/22), Nueva York, 12 a 23 de mayo de 2003, párr. 95.

¹³⁴ ECOSOC. Foro Permanente. Informe sobre el tercer período de sesiones. Suplemento No. 23 (E/2004/43-E/C.19/2004/23), Nueva York, 10 a 21 de mayo de 2004, párr. 7.a).

En lo que concierne al informe del 2005, una vez más no se hizo mención del derecho de libre determinación. El informe se concentró en los “objetivos de desarrollo del Milenio y los pueblos indígenas”. En relación a los pueblos indígenas, el Foro recomendó a los Estados “promover políticas multiculturales, la práctica de la acción positiva y medidas especiales para la reducción de la pobreza entre las comunidades indígenas”. Asimismo, sostuvo que “(l)os Estados, el sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales deben respaldar las actividades de los pueblos indígenas encaminadas a crear, formular y poner en práctica su concepción del desarrollo y las estrategias para alcanzarla”¹³⁵.

Recién en el informe del 2006, por primera vez, el Foro hace referencia al derecho de libre determinación (ad portas de la aprobación de la Declaración). El informe se concentró en redefinir los objetivos de desarrollo del Milenio en función de los pueblos indígenas. En este contexto, el Foro sostuvo que

(...) la libre determinación, el consentimiento previo libre y fundamentado y la responsabilidad constituyen la base y un requisito previo para toda relación que pueda llamarse una verdadera colaboración para el desarrollo e insta a todos los Estados, los pueblos indígenas, los órganos de las Naciones Unidas, los organismos internacionales de desarrollo, las empresas y el sector privado, así como también a la sociedad civil, a que respeten estos principios vitales¹³⁶.

¹³⁵ ECOSOC. Foro Permanente. Informe sobre el cuarto período de sesiones. Suplemento No. 23 (E/2005/43-E/C.19/2005/9), Nueva York, 16 a 27 de mayo de 2005, párr. 11-12.

¹³⁶ ECOSOC. Foro Permanente. Informe sobre el quinto período de sesiones. Suplemento No. 23 (E/2006/43-E/C.19/2006/11), Nueva York, 15 a 26 de mayo de 2006, párr. 11.

En lo que concierne el informe del 2007, el Foro nuevamente hizo referencia al derecho de libre determinación. El informe se concentró en las “tierras, territorios y recursos naturales de los pueblos indígenas”. Respecto a ello, el Foro recomendó que “el Consejo de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales investiguen la posibilidad de elaborar y aceptar recomendaciones generales relativas al derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación asegurando su acceso a sus tierras, territorios y recursos naturales ancestrales”¹³⁷.

iii) **Relatoría Especial sobre los derechos de los Pueblos Indígenas**

En 2001 la Comisión de Derechos Humanos (órgano del ECOSOC) estableció la “Relatoría Especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas”. La relatoría forma parte del sistema de procedimientos especiales de la Comisión de Derechos Humanos en virtud de la resolución 2001/57¹³⁸. La Relatoría tiene como función promover y proteger los derechos de los pueblos indígenas.

Entre el conjunto de informes de la Relatoría, existen los llamados Informes Anuales que la relatoría presenta a la Comisión de Derechos Humanos sobre la situación de los pueblos indígenas en el mundo¹³⁹. Los informes anuales no son instrumentos vinculantes para los Estados y se ubican dentro de los denominados mecanismos no convencionales. Su legitimidad radica en ser actos unilaterales de las Naciones Unidas en virtud de su

¹³⁷ ECOSOC. Foro Permanente. Informe sobre el sexto período de sesiones. Suplemento No. 23 E/2007/43-E/C.19/2007/12), Nueva York, 14 a 25 de mayo de 2007, párr. 38.

¹³⁸ En 2010 la denominación del mandato pasó a ser “Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas” en virtud de la resolución 15/14 del Consejo de Derechos Humanos.

¹³⁹ COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS (ONU). *Derechos humanos y cuestiones indígenas* (Res. 2001/57). Ginebra: 24 de abril de 2001. Véase también Res. 15/14 del Consejo de Derechos Humanos (2010).

autonomía organizativa. Sin embargo, como sostienen Goñi y Berraondo, “(a) pesar de no ser vinculantes, los informes del Relator tienen una gran visibilidad y pueden tener considerable fuerza política”¹⁴⁰.

Hasta el momento la Relatoría ha tenido tres (03) relatores especiales: Rodolfo Stavenhagen (2001-2007), James Anaya (2008-2013), y Victoria Tauli Corpuz (desde el 2014). A la fecha son quince (15) los informes anuales publicados entre el 2002 y el 2016. Por una cuestión cronológica, a continuación se tematizarán los aportes de los Informes Anuales del Relator Rodolfo Stavenhagen en lo que concierne al derecho de libre determinación de los pueblos indígenas y en la última sección de la investigación se abordarán los informes de los restantes relatores.

En el informe del 2002, el relator sostuvo que el derecho de libre determinación es una cuestión principal para los pueblos indígenas. El relator aseveró que “(...) el derecho de las personas y pueblos indígenas a la libre determinación es la forma más aceptada de identificación conforme a un planteamiento de derechos humanos”, y reconoció que “el uso del concepto de libre determinación ha evolucionado con el tiempo”. Asimismo, el informe añadió que la controversia en torno a la libre determinación estaba referida al significado que se le atribuye a dicho derecho en el derecho internacional.

Uno de los temas más polémicos en relación con los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas tiene que ver con el tan debatido derecho de los pueblos a la libre determinación. En sus declaraciones ante los foros internacionales los representantes indígenas exigen el

¹⁴⁰ GOÑI, Orria y BERRAONDO, Mikel. *Manual de Derechos de los Pueblos Indígenas. Legislación internacional y Jurisprudencia*. España: AECID, s/f, p. 08.

reconocimiento de su derecho a la libre determinación en calidad de pueblos. Con la misma insistencia, algunos Estados alegan que no debe aplicarse ese derecho a los indígenas. El concepto de libre determinación está estrechamente vinculado con el empleo del término "pueblos". No existe según parece una definición clara e inequívoca de este término en ninguno de los múltiples instrumentos jurídicos internacionales aprobados en el último medio siglo o, para el caso, en ninguna legislación nacional. Sin una definición clara que sea objeto de amplio consenso, no es evidente de qué trata realmente el debate. En ciencias políticas y en los textos jurídicos se suele vincular el término a todos los ciudadanos de determinado Estado, mientras que en los textos sociológicos la noción de "pueblo" se refiere a ciertas características comunes, identidades e identificaciones compartidas¹⁴¹.

En cuanto al informe del 2003, el relator insistió en la importancia del derecho de libre determinación frente al avance de las industrias extractivas en los territorios de los pueblos indígenas. Incluso el relator consideró que "(e)l consentimiento libre, previo e informado, así como el derecho de libre determinación de las comunidades y pueblos indígenas, han de ser condiciones previas necesarias de esas estrategias y proyectos". En este sentido, el informe concluyó que

La cuestión de la explotación de los recursos extractivos y los derechos humanos supone una relación entre los pueblos indígenas, los gobiernos y el sector privado que debe basarse en el pleno reconocimiento de los derechos de los pueblos

¹⁴¹ ECOSOC. *Informe de la Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas a la Comisión de Derechos Humanos*. E / CN.4 / 2002/97 (2002), párr. 87.

indígenas a sus tierras, territorios y recursos naturales, que a su vez implica el ejercicio de su derecho a la libre determinación¹⁴².

En cuanto al informe del 2004, hubo una mención del derecho de libre determinación a raíz de los problemas que enfrentan los pueblos indígenas en la esfera judicial. El informe sostuvo que “(e)n vista de la discriminación que existe en los sistemas judiciales nacionales, no es de extrañar que muchos pueblos indígenas desconfíen de éstos y que reivindiquen un mayor control de los asuntos familiares, civiles y penales. Ello refleja diversas cuestiones relativas al autogobierno y a la libre determinación”¹⁴³. Y concluyó que “no es exagerado afirmar que la ‘injusticia’ del sistema de justicia no es más que una expresión de una situación más generalizada de discriminación y exclusión social, que sólo se resolverá si se respetan todos los derechos de los pueblos indígenas, incluido el derecho a la libre determinación”¹⁴⁴.

En cuanto al informe del 2005, no hubo una mención explícita del derecho de libre determinación de los pueblos indígenas. El informe se concentró en la importancia de una educación multicultural en el contexto de los derechos indígenas. En este respecto, el relator recomendó “(...) ampliar el contenido académico sobre pueblos indígenas (su historia, filosofía, cultura, artes, modos de vida, etc.) en la educación nacional en todos

¹⁴² ECOSOC. *Informe de la Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas a la Comisión de Derechos Humanos*. E / CN.4 / 2003/90 (2003), párr. 66.

¹⁴³ ECOSOC. *Informe de la Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas a la Comisión de Derechos Humanos*. E / CN.4 / 2004/80 (2004), párr. 54.

¹⁴⁴ Ídem, párr. 85.

sus niveles, con un enfoque antirracista, multicultural, de respeto a la pluralidad cultural y étnica, y en especial a la igualdad de género”¹⁴⁵.

En cuanto al informe del 2006, el relator sí abordó la importancia del derecho de libre determinación de los pueblos indígenas en la legislación en materia de derechos humanos. El informe reconoció los pronunciamientos del Comité de Derechos Humanos sobre los alcances del artículo 1 del PIDCP y del PIDESC en el sentido de que el derecho de la libre determinación “protege el derecho de los pueblos indígenas a sus tierras y recursos tradicionales y que la extinción unilateral de estos derechos constituye una violación del mencionado artículo”¹⁴⁶.

En cuanto al informe del 2007, no hubo una mención explícita del derecho de libre determinación de los pueblos indígenas. Sin embargo, el informe dejó constancia de que en muchos casos los avances normativos en materia indígena no han significado un cambio real en las condiciones de vida de los pueblos indígenas. Así, el informe señaló que “(e)n lo que va desde el establecimiento del mandato del Relator Especial, no se puede afirmar que hayan cambiado substancialmente las condiciones de los derechos humanos de los pueblos indígenas”¹⁴⁷.

¹⁴⁵ ECOSOC. *Informe de la Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas a la Comisión de Derechos Humanos*. E / CN.2005 / 88 (2005), párr. 92.

¹⁴⁶ ECOSOC. *Informe de la Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas a la Comisión de Derechos Humanos*. E / CN.4 / 2006/78 (2006), párr. 52.

¹⁴⁷ ECOSOC. *Informe de la Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas al Consejo de Derechos Humanos*. A / HRC / 4/32 (2007), párr. 88.

Asimismo, el informe reconoció que “(l)os derechos humanos de los pueblos indígenas han adquirido mayor visibilidad en algunos países y a nivel internacional, gracias en buena medida a la labor de diversos organismos de las Naciones Unidas que han culminado, por ahora, en la adopción de la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas por el Consejo de Derechos Humanos”¹⁴⁸.

iv) **Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas**

En el 2007 el Consejo de Derechos Humanos (antes, Comisión de Derechos Humanos) estableció el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en sustitución del Grupo de Trabajo sobre poblaciones indígenas (1982). El Mecanismo de Expertos tiene como función brindar asesoría temática al Consejo de Derechos Humanos, así como presentar propuestas en materia indígena.

El Mecanismo está compuesto por cinco expertos independientes, los cuales son nombrados por el Consejo de Derechos Humanos considerando el origen indígena de los convocados. El numeral 1 del mandato del Mecanismo expresa lo siguiente:

Decide, a fin de ayudar al Consejo de Derechos Humanos a desempeñar su mandato, establecer un mecanismo subsidiario de expertos encargado de proporcionar al Consejo los conocimientos temáticos especializados sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas de la manera y forma solicitadas por el Consejo¹⁴⁹.

¹⁴⁸ Ibidem.

¹⁴⁹ ECOSOC. *Mecanismos de Expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas* (Res. 6/36). Ginebra: 14 de diciembre de 2007.

Dado que la primera reunión del Mecanismo de Expertos se produjo recién en el 2008, el análisis de sus informes se realizará en la última sección del presenta capítulo.

3.2. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

En este subcapítulo se mostrará el lugar que ocupa el derecho de libre determinación en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI, en adelante). Para ello se explorarán tres líneas argumentativas de los trabajos preparatorios y del artículo 3 de la DNUDPI: la terminología de la Declaración; el reconocimiento internacional de la existencia de una pluralidad de pueblos indígenas al interior de los Estados; y el reconocimiento del derecho de libre determinación de los pueblos indígenas. Al final se realizará un balance de los avances normativos en este respecto.

Para efectos de lo que viene a continuación, es preciso recordar el valor jurídico de las Declaraciones sobre Derechos Humanos en el sentido de que constituyen pautas hermenéuticas obligatorias para los Estados miembros de las Naciones Unidas.

3.2.1. Los trabajos preparatorios

En 1985 el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas (GTPI) consideró la posibilidad de elaborar, de acuerdo a su mandato, normas relativas al reconocimiento de los

derechos de los pueblos indígenas¹⁵⁰. Con el paso de los años esta iniciativa se materializó en el Proyecto de Declaración de Derechos Indígenas (1993). Posteriormente el proyecto del GTPI fue continuado por el Grupo de Trabajo sobre el Proyecto de Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (GTPD, 1995), instancia que sacó adelante el proyecto final de la DNUDPI (2007).

La génesis de la DNUDPI incluye la actividad del GTPI (1982) y del GTPD (1995). Por este motivo, el presente acápite analizará los debates y proyectos de ambas instancias en materia indígena, con énfasis en su derecho de libre determinación.

i) Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas

En 1985 el GTPI logró ponerse de acuerdo con respecto a la necesidad de elaborar principios sobre los derechos de los pueblos indígenas y un proyecto de declaración sobre sus derechos¹⁵¹. Según Erica Irene Daes, presidenta del GTPI, “(h)ubo un acuerdo más o menos general de todas las partes en que el GTPI debería, en un primer momento,

¹⁵⁰ En 1984 un conjunto de organizaciones indígenas promulgó la Declaración de principios adoptados en la Cuarta Asamblea General del Consejo Mundial de Pueblos Indígenas en Panamá (donde estuvo presente también la presidenta del GTPI, Erica Irene Daes). En esta Declaración se realizó una formulación estándar del derecho de libre determinación de los pueblos indígenas. De los 17 principios enunciados, el primero de ellos dice lo siguiente: “Todos los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de este derecho pueden determinar libremente su condición política y proveer libremente a su desarrollo económico, social, religioso y cultural”.

¹⁵¹ En el debate previo sobre la elaboración del proyecto, un miembro del Grupo de Trabajo sostuvo que el proyecto de declaración debería inspirarse en la influencia que la Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales (Res. 1514) había tenido en el proceso de descolonización. Cf., DAES, Erica Irene. La contribución del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas a la génesis y evolución de la Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas. En CHARTERS, Claire y Rodolfo, STAVENHAGUEN (Editores). *Op. Cit.*, p. 57.

producir una declaración para ser adoptada en el futuro por la Asamblea General de la ONU”¹⁵².

Los debates fueron amplios y diversos e incluyen siete proyectos de principios sobre derechos indígenas¹⁵³. En 1988 la Relatora del GTPI presentó un primer proyecto de declaración, titulado “Proyecto de Declaración Universal sobre los Derechos Indígenas”¹⁵⁴.

La presente investigación se concentrará en identificar los argumentos esbozados en tres temas específicos: la terminología de la Declaración; el reconocimiento de la existencia de una pluralidad de pueblos indígenas en los Estados; y el reconocimiento del derecho de libre determinación de los pueblos indígenas.

En vistas que las actas de las sesiones del GTPI (1982-1993) no están disponibles en recursos electrónicos ni bibliográficos, el examen de los trabajos preparatorios se realizará sobre la base del testimonio documental de la Relatora Erica Irene Daes, así como a partir de la nota explicativa presentada ante la Comisión de Derechos Humanos en 1993.

¹⁵² Ídem, p. 62.

¹⁵³ Los principios presentados por la Relatora Erica Irene Daes son los siguientes: 1) El derecho al disfrute pleno y efectivo de los derechos y libertades fundamentales reconocidos en los instrumentos internacionales existentes, en particular la Carta de la ONU y el Derecho Internacional de Derechos Humanos; 2) El derecho a ser libres e iguales a los demás seres humanos en dignidad y derechos, y estar libres de cualquier forma de discriminación; 3) El derecho colectivo a existir y a estar protegidos del genocidio, además de los derechos individuales a la vida, la integridad física, la libertad y la seguridad de las personas; 4) El derecho a manifestar, enseñar, practicar y observar sus propias tradiciones y ceremonias religiosas y a mantener, proteger y tener acceso a los lugares necesarios para ello; 5) El derecho a todos los tipos de educación, incluido el derecho a tener acceso a la educación en sus propias lenguas y a establecer sus propias instituciones educativas; 6) El derecho a preservar su identidad cultural y tradiciones y a perseguir su propio desarrollo cultural; 7) El derecho a promover la información y educación interculturales, reconociendo la dignidad y diversidad de sus culturas. En Ídem, pp. 63-64.

¹⁵⁴ Ídem, p. 66.

En lo que concierne a la terminología de la Declaración, se sostuvo que no existe una definición jurídica ni sociológica que sea generalmente aceptada sobre el concepto “pueblos”. En este respecto, los argumentos a favor de la inclusión de dicha expresión provinieron de los representantes indígenas y de algunos miembros del GTPI, quienes sostuvieron que dicho término “era el más apropiado”. En contra de esta posición, algunos representantes gubernamentales (por ejemplo, Canadá y Suecia) sostuvieron que “(...) los colectivos indios y sami no eran `pueblos` con derecho a la libre determinación el según artículo 1 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos”¹⁵⁵.

En cuanto a la existencia de una pluralidad de pueblos indígenas al interior de los Estados, los proyectos presentados visibilizaron dicha pluralidad a través del reconocimiento de derechos colectivos en salvaguarda de la supervivencia cultural indígena, en línea directa con la obligación de los Estados de garantizar que los pueblos indígenas puedan mantener su identidad cultural.

En cuanto al reconocimiento del derecho de libre determinación, los argumentos a favor provinieron de algunos miembros del GTPI, quienes sostuvieron que la libre determinación de los pueblos indígenas “implicaba derechos culturales, económicos y políticos dentro de los estados reconocidos”¹⁵⁶. Desde esta perspectiva, la libre determinación debía entenderse en términos de derechos de partición y de autonomía organizativa.

¹⁵⁵ Ídem, p. 67.

¹⁵⁶ En CHARTERS, Claire y Rodolfo, STAVENHAGUEN (Editores). *Loc. Cit.*

En 1991, los debates sostenidos hasta entonces desembocaron en un nuevo “Proyecto de Declaración Universal sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”¹⁵⁷. Este proyecto se discutió durante dos años. En 1993 la Relatora del GTPI presentó un nuevo borrador de proyecto de declaración a la luz de los aportes de las discusiones sostenidas.

En cuanto a la terminología de la Declaración, los delegados indígenas manifestaron que era necesario “(...) utilizar el término ‘pueblos’ tanto en el proyecto de Declaración como en otros documentos, porque los pueblos indígenas consideraban discriminatorio el uso de ‘poblaciones’, que les negaba derechos de los que gozaban otros pueblos”¹⁵⁸. En contra de esta posición, los observadores gubernamentales “expresaron su preocupación de que el uso del término ‘pueblos’ pudiera tener implicaciones en el derecho internacional debido a su vinculación con el derecho de libre determinación”¹⁵⁹. En la nota descriptiva de 1993 la Relatora del GTPI sostuvo lo siguiente:

Algunos gobiernos han tratado de restringir la definición de "pueblos" a fin de limitar el número de grupos que tienen derecho a reclamar la libre determinación. Por el contrario, los grupos indígenas, con el apoyo de muchos eminentes especialistas en derecho internacional, han abogado por una aplicación más amplia del término "pueblos" ante diferentes foros del sistema de las Naciones Unidas, y en particular ante el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas¹⁶⁰.

¹⁵⁷ Subcomisión “Resolución 1991/30: Proyecto de Declaración Universal sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”, Doc. ONU E/CN.4/Sub.2/1991/36; E/CN.4/Sub.2/1991/65, (1991) 66-69.

¹⁵⁸ En CHARTERS, Claire y Rodolfo, STAVENHAGUEN (Editores). *Op. Cit*, p. 71.

¹⁵⁹ Ídem, p. 74.

¹⁶⁰ Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías. Nota explicativa acerca del proyecto de declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas (por Erica Irene A. Daes, presidenta del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas). 45º período de sesiones. E/CN.4/Sub.2/1993/26/Add.1(1993), párr. 04.

En cuanto al reconocimiento de una pluralidad de pueblos indígenas, existió un reconocimiento de que los pueblos indígenas son portadores de una identidad diferenciada al del resto de miembros de la sociedad nacional. En la nota descriptiva de 1993 se afirma lo siguiente:

Los pueblos indígenas son indiscutiblemente "pueblos" en todo el alcance político, social, cultural y etnológico del significado de la palabra. Tienen sus propios idiomas, leyes, valores y tradiciones; sus propias historias de larga data como sociedades y naciones distintas; y una relación económica, religiosa y espiritual singular con los territorios en los que han vivido. No es lógico ni científico tratarlos como si fueran los mismos "pueblos" que sus vecinos, que evidentemente tienen diferentes idiomas, historias y culturas¹⁶¹.

En cuanto al reconocimiento del derecho de libre determinación de los pueblos, algunos funcionarios gubernamentales manifestaron que dicho reconocimiento debía calificarse expresamente dentro de la estructura de los estados. Al respecto, el observador de Nueva Zelanda sostuvo lo siguiente:

También el observador por Nueva Zelanda declaró que podría hacerse una distinción entre el derecho de libre determinación tal como existía en el derecho internacional, un derecho que se había desarrollado esencialmente en la era posterior a la II Guerra Mundial y que incluía un derecho a la secesión, y una posible nueva interpretación de libre determinación dentro de las fronteras de un

¹⁶¹ Ídem, párr. 07.

estado nación, que podría cubrir una amplia variedad de situaciones pero que se relacionaría esencialmente con el derecho de un pueblo a participar en los asuntos políticos, económicos y culturales de un estado en términos que respondiesen a sus aspiraciones y que le permitieran ejercer el control sobre su propia vida¹⁶².

Por contraste, los representantes indígenas manifestaron su preocupación por los intentos gubernamentales de limitar el concepto de libre determinación. En ese sentido, la delegación indígena sostuvo que

(...) el derecho de libre determinación, en contra de lo que había señalado Nueva Zelanda, no era fundamentalmente un concepto posterior a la II Guerra Mundial, sino que existía desde tiempos inmemoriales y no dependía exclusivamente del derecho internacional para su interpretación. Los pueblos indígenas pedían tener derecho a una definición subjetiva del derecho de libre determinación¹⁶³.

Asimismo, varios representantes indígenas manifestaron que el derecho de libre determinación era el fundamento último de sus derechos como pueblos, al que le asignaron el estatuto de una norma *ius cogens*.

(...) el derecho de libre determinación era el pilar en el que descansaban todas las demás disposiciones del proyecto de declaración y el concepto del que dependía su integridad. Se argumentó que parecía haber un consenso en que el derecho de libre determinación debería considerarse una norma de *jus cogens*, lo que implica que este derecho era de naturaleza tan profunda que ningún estado podía

¹⁶² CHARTERS, Claire y Rodolfo, STAVENHAGUEN (Editores). *Op. Cit*, pp. 72-73.

¹⁶³ *Ibidem*.

derogarlo. Muchos representantes de los pueblos indígenas enfatizaron también que la Declaración tenía que expresar el derecho de libre determinación sin ninguna limitación ni cualificación¹⁶⁴.

En relación a este tema, la relatora del GTDP nos brinda un testimonio sobre las circunstancias en que se aprobó el borrador del artículo 3 de la Declaración:

Por último, mis colegas, los otros cuatro miembros del GTPI, y yo accedimos a las solicitudes de los representantes de los pueblos indígenas y adoptamos unánimemente como Artículo 3 del proyecto de Declaración el siguiente texto, que incorpora el artículo 1, común a los dos Pactos Internacionales de Derechos Humanos, sin ningún cambio ni calificación: “Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su desarrollo económico, social y cultural”¹⁶⁵.

Este proyecto de declaración se presentó en 1993 a la Subcomisión con el nombre de “Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”. El proyecto fue aprobado en 1994 y presentado a la Comisión de Derechos Humanos. En la nota descriptiva presentada en 1993 a la Comisión de Derechos Humanos, la relatora Erica Irene Daes afirma lo siguiente:

(...) el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas debe interpretarse en general como el derecho a negociar libremente su condición jurídica y social y su representación en el Estado en que viven. La mejor forma de describir este proceso

¹⁶⁴ Ídem, p. 73.

¹⁶⁵ Ídem, p. 76.

sería decir que se trata de una especie de segunda fundación del Estado gracias a la cual se brinda a los pueblos indígenas la oportunidad de unirse a todos los demás pueblos que constituyen el Estado en condiciones justas y mutuamente convenidas, después de muchos años de aislamiento y exclusión. Esto no significa que los indígenas se asimilarán y convertirán en ciudadanos que no se distinguirán de los demás, sino que los distintos pueblos serán reconocidos e incorporados en la estructura del Estado, en las condiciones convenidas¹⁶⁶.

ii) **Grupo de Trabajo sobre el Proyecto de Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas**

El GTPD se estableció en 1995 en virtud de la resolución 1995/32 del ECOSOC y del Comisión de Derechos Humanos. EL GTPD tuvo como única función la elaboración del proyecto de declaración sobre la base del proyecto del texto aprobado por la Subcomisión y la Comisión de Derechos Humanos¹⁶⁷.

Los informes del GTPD fueron presentados de forma anual, entre 1996 y 2006, donde constan los resúmenes de las posiciones de los representantes de las delegaciones participantes del GTPD. En ese periodo, Jaime Urrutia (Perú) y Luis Enrique Chávez (Perú) fueron los relatores del GTPD. Durante los debates, se contó con la participación de los Estados miembros de la Comisión de Derechos Humanos y de las Naciones

¹⁶⁶ Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías. *Op. Cit.*, párr. 26.

¹⁶⁷ En relación al derecho de libre determinación de los pueblos, en 1993 la ONU aprobó la Declaración y Programa de Viena, donde se reafirma la observancia de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Al respecto, el artículo 2 de la Declaración de Viena dispone lo siguiente: "Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho, determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural".

Unidas, observadores de organismos especializados, representantes de organizaciones indígenas y de organizaciones no gubernamentales.

En términos generales, mientras que los representantes de los gobiernos consideraron que algunos artículos del proyecto debían modificarse o “mejorarse”, los representantes indígenas solicitaron una aprobación inmediata del proyecto de declaración presentado en 1993. En esa situación, los miembros del GTPD tuvieron el rol de encauzar el debate.

En cuanto a la terminología de la Declaración, las organizaciones indígenas sostuvieron que “(...) se consideraban `pueblos´ y que todo intento de definirlos de otro modo sería discriminatorio”. En esa línea, “varias organizaciones indígenas reiteraron que en la declaración debía reconocerse la igualdad entre los pueblos indígenas y todos los demás pueblos”¹⁶⁸.

En contra de esta posición, los Estados mostraron resistencias respecto de la terminología propuesta por los pueblos indígenas.

Muchos Estados se opusieron a la utilización del término "pueblos", ya que ello implicaría que se consideraba que los pueblos indígenas eran sujetos de derecho internacional y, como tales, gozarían del derecho de libre determinación y de soberanía sobre los recursos naturales. Algunos Estados expresaron preocupación

¹⁶⁸ ECOSOC. Proyecto de informe del Grupo de Trabajo establecido de conformidad con la resolución 1995/32 de la Comisión de Derechos Humanos, 52º período de sesiones. E/CN.4/1996/84 (1996), párr. 36.

por el hecho de que la utilización del término "pueblos" daría lugar asimismo a una denegación de los derechos de los individuos en favor de derechos colectivos¹⁶⁹.

El desencuentro en cuanto a la terminología de la Declaración subsistió hasta final. Así, en el año 2000 el informe anual del GTPI reseñaba lo siguiente:

No hay consenso sobre la utilización del término "pueblos indígenas" en el Grupo de Trabajo, en parte debido a las implicaciones que puede tener este término en el derecho internacional, inclusive con respecto a la libre determinación y a derechos individuales y colectivos. Algunas delegaciones han sugerido que se utilicen otros términos en la declaración, como "personas indígenas", "personas pertenecientes a un grupo indígena" o "personas pertenecientes a pueblos indígenas". Además, los términos utilizados en los distintos artículos pueden variar, según el contexto¹⁷⁰.

Finalmente, en las sesiones del 2004 por fin hubo acuerdo en torno a la terminología de la Declaración: "Todos los representantes indígenas aceptan la expresión 'pueblos indígenas' utilizada en el texto actual del proyecto de declaración. Ninguna delegación gubernamental se opuso a que se empleara la expresión 'pueblos indígenas'"¹⁷¹.

¹⁶⁹ Ídem, párr. 38.

¹⁷⁰ ECOSOC. Proyecto de informe del Grupo de Trabajo establecido de conformidad con la resolución 1995/32 de la Comisión de Derechos Humanos, 56º período de sesiones. E/CN.4/2000/84 (2000), p. 25.

¹⁷¹ Ídem, párr. 38.

¹⁷¹ ECOSOC. Proyecto de informe del Grupo de Trabajo establecido de conformidad con la resolución 1995/32 de la Comisión de Derechos Humanos, 60º período de sesiones. E/CN.4/2004/81 (2004), párr. 07.

En lo que concierne a la existencia de una pluralidad de pueblos indígenas al interior de los Estados, en un inicio los representantes estatales manifestaron que la declaración debía considerar una definición de los destinatarios de la DNUDPI, para lo cual se propuso “(...) examinar la definición de trabajo contenido en el Estudio sobre la discriminación contra las poblaciones indígenas preparado por el Relator Especial, Sr. Martínez Cobo, o la definición contenida en los convenios pertinentes de la Organización Internacional del Trabajo”¹⁷². Sin embargo, en el transcurso de los años esta posición fue superada. Así, en 1999 el Relator del GTPD, José Urrutia, sostuvo que “(...) gracias a un fructífero intercambio de opiniones, todos entendían que el proyecto de declaración debía ser de aplicación universal y de que no era necesario un acuerdo sobre la cuestión de la definición para seguir debatiendo sobre el proyecto de declaración”¹⁷³.

En lo que concierne al reconocimiento del derecho de libre determinación, el debate fue extenso y se mantuvo hasta el final. Los representantes de varios Estados sostuvieron que “el artículo 3 iba más allá del derecho y la práctica nacional e internacional ya que el derecho a la libre determinación debía situarse en el contexto histórico de la descolonización”¹⁷⁴. En contraste, la mayoría de representantes indígenas manifestaron

¹⁷² ECOSOC. Proyecto de informe del Grupo de Trabajo establecido de conformidad con la resolución 1995/32 de la Comisión de Derechos Humanos, 56º período de sesiones. E/CN.4/2000/84 (2000), párr. 28.

¹⁷³ ECOSOC. Proyecto de informe del Grupo de Trabajo establecido de conformidad con la resolución 1995/32 de la Comisión de Derechos Humanos, 55 período de sesiones. E/CN.4/1999/82 (1999), párr. 67.

¹⁷⁴ ECOSOC. Proyecto de informe del Grupo de Trabajo establecido de conformidad con la resolución 1995/32 de la Comisión de Derechos Humanos, 56º período de sesiones. E/CN.4/2000/84 (2000), párr. 43.

que “el derecho a la libre determinación establecido en el artículo 3 era el principio fundamental sobre el que se basaba el proyecto de declaración”¹⁷⁵.

Todas las organizaciones indígenas se opusieron a que se limitara o matizara el artículo 3 y se refirieron a la realidad de muchas comunidades indígenas que hacía que la secesión fuera prácticamente imposible, y dijeron que, además, los pueblos indígenas no la deseaban. No obstante, matizar o limitar el derecho a la libre determinación sería discriminatorio, por lo que estaba prohibido como cuestión de principio jurídico. También dijeron que el derecho a la libre determinación era un derecho inherente, que los gobiernos no podían conceder o retirar. Algunas organizaciones indígenas dijeron que el reconocimiento y el respeto de ese derecho a la libre determinación produciría una armonía entre el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y la unidad e integridad territorial y política de los Estados¹⁷⁶.

En ese sentido, la defensa del reconocimiento del derecho de libre determinación de los pueblos indígenas era un asunto no negociable para los representantes indígenas.

El observador del New South Wales Aboriginal Land Council, en una declaración conjunta con otras organizaciones indígenas de Australia, señaló que el derecho de libre determinación era indiscutiblemente la piedra angular de los derechos indígenas; la inclusión de términos que le restasen fuerza al proyecto sería

¹⁷⁵ ECOSOC. Proyecto de informe del Grupo de Trabajo establecido de conformidad con la resolución 1995/32 de la Comisión de Derechos Humanos, 55 período de sesiones. E/CN.4/1999/82 (1999), párr. 19.

¹⁷⁶ Ídem, párr. 47.

inaceptable no sólo para los pueblos indígenas sino también para quienes defendían el carácter indivisible, universal y no discriminatorio de los derechos humanos¹⁷⁷.

En el año 2000 algunos representantes indígenas sostenían que “(...) el derecho a la libre determinación era requisito previo para el disfrute de otros derechos humanos y libertades fundamentales”¹⁷⁸. Asimismo, varios representantes indígenas consideraron que “(...) el derecho a la libre determinación no era una amenaza a la integridad territorial y a la soberanía de los Estados. Esta cuestión ya se había resuelto en el derecho internacional vigente y, por lo tanto, no era necesario modificar el proyecto de declaración”¹⁷⁹. En ese mismo año, el nuevo relator del GTPD, Luis Enrique Chávez, resumió el debate sostenido hasta entonces sobre el derecho de libre determinación.

Se había logrado un mayor acercamiento en las posiciones de los participantes en el Grupo de Trabajo, sobre todo en relación con el año anterior. Reafirmó que todos los participantes estaban en general de acuerdo en que el derecho a la libre determinación era la piedra angular del proyecto de declaración. Reconoció que el principio de la libre determinación estaba en evolución. Aunque muchos gobiernos habían vinculado el derecho a situaciones coloniales, dijo que podía y debía

¹⁷⁷ ECOSOC. Proyecto de informe del Grupo de Trabajo establecido de conformidad con la resolución 1995/32 de la Comisión de Derechos Humanos, 53º período de sesiones. E/CN.4/1997/102 (1997), párr. 58.

¹⁷⁸ ECOSOC. Proyecto de informe del Grupo de Trabajo establecido de conformidad con la resolución 1995/32 de la Comisión de Derechos Humanos, 59º período de sesiones. E/CN.4/2003/92 (2003), p. 19.

¹⁷⁹ ECOSOC. Proyecto de informe del Grupo de Trabajo establecido de conformidad con la resolución 1995/32 de la Comisión de Derechos Humanos, 56º período de sesiones. E/CN.4/2000/84 (2000), párr. 45.

adaptarse a las circunstancias actuales. Observó que el derecho a la libre determinación tenía dos vertientes: una interna y otra externa¹⁸⁰.

El debate sobre el contenido y los alcances del derecho de libre determinación de los pueblos indígenas se mantuvo vigente. En el año 2001 los representantes de los pueblos indígenas emitieron una nota explicativa donde manifestaban que

Es evidente que los Estados tienen la obligación de abstenerse de tomar cualquier medida que menoscabe o viole la Carta de las Naciones Unidas. Por lo que respecta al reconocimiento de nuestra condición de "pueblos" y de nuestro derecho a la libre determinación, pedimos a la Comisión de Derechos Humanos y a todos los Estados presentes en este período de sesiones del Grupo de Trabajo que se opongan de manera inequívoca a todo intento por parte de determinados Estados de contravenir los propósitos y principios de la Carta proponiendo una distinción basada en la raza o en otras razones prohibidas¹⁸¹.

Lo cierto es que la interpretación conjunta de los artículos 3, 31 y 45 del proyecto original de Declaración apuntaba a un ejercicio "interno" del derecho de libre determinación, es decir, dentro de los límites de la estructura estatal¹⁸². En esa línea, en el informe del año

¹⁸⁰ Ídem, párr. 82.

¹⁸¹ ECOSOC. Proyecto de informe del Grupo de Trabajo establecido de conformidad con la resolución 1995/32 de la Comisión de Derechos Humanos, 57º período de sesiones. E/CN.4/2001/85 (2001), p. 34.

¹⁸² Artículo 31 del proyecto de declaración del GTPI: "Los pueblos indígenas, como forma concreta de ejercer su derecho de 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

2003 el gobierno de los Estados Unidos propuso la fusión aún más restrictiva del artículo 3 y 31 del proyecto de Declaración.

Los pueblos indígenas tienen el derecho de libre determinación interna. En virtud de ese derecho, pueden negociar su estatuto político dentro del marco de la nación-Estado existente y son libres de perseguir su desarrollo económico, social y cultural. Los pueblos indígenas, al ejercer su derecho de libre determinación interna, tienen el derecho interno a la autonomía o al autogobierno en cuestiones relacionadas con sus asuntos locales, incluyendo la determinación de sus miembros, la cultura, el idioma, la religión, la educación, la información, los medios de comunicación, la salud, la vivienda, el empleo, el bienestar social, el mantenimiento de la seguridad de la comunidad, las relaciones familiares, 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 a los medios para financiar estas funciones autónomas¹⁸³.

El debate sobre los alcances del derecho de libre determinación de los pueblos indígenas se prolongó hasta el final del proyecto de declaración. Inclusive, en la última sesión, de 2006, las delegaciones de Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda (con el apoyo de Rusia) presentaron la siguiente versión del artículo 3 referido al derecho de libre determinación.

funciones autónomas”. Por su parte, el artículo 45 disponía que “(n)ada 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 contrario a la Carta de las Naciones Unidas.

¹⁸³ ECOSOC. Proyecto de informe del Grupo de Trabajo establecido de conformidad con la resolución 1995/32 de la Comisión de Derechos Humanos, 53° período de sesiones. E/CN.4/1997/102 (1997), párr. 325.

Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación como se enuncia en este artículo.

a) En virtud de ese derecho participan libremente en la determinación de su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

b) Los pueblos indígenas, al ejercer ese derecho de libre determinación, tienen derecho a la autonomía y al autogobierno en las cuestiones directamente relacionadas con sus asuntos internos y locales.

c) El derecho se ejercerá de conformidad con el imperio de la ley, respetando debidamente los procedimientos y arreglos jurídicos y de buena fe¹⁸⁴.

Finalmente, tras 12 años de debate, el proyecto de Declaración del GTPD se presentó ante el Consejo de Derechos Humanos para su evaluación, siendo aprobado en la 21^o sesión del 29 de julio de 2006 (res. 1/2), con 30 votos a favor; 12 abstenciones; y 02 votos en contra¹⁸⁵. Sobre el controversial tema del derecho a la libre determinación, el artículo 3 del proyecto de Declaración terminó disponiendo lo siguiente: “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”.

¹⁸⁴ ECOSOC. Proyecto de informe del Grupo de Trabajo establecido de conformidad con la resolución 1995/32 de la Comisión de Derechos Humanos, 62^o período de sesiones. E/CN.4/2006/79 (2006), p. 19.

¹⁸⁵ 30 votos a favor (Alemania, Arabia Saudita, Azerbaiyán, Brasil, Camerún, China, Cuba, Ecuador, Finlandia, Francia, Guatemala, India, Indonesia, Japón, Malasia, Mauricio, México, Países Bajos, Pakistán, Perú, Polonia, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Checa, República de Corea, Rumania, Sri Lanka, Sudáfrica, Suiza, Uruguay, Zambia); 12 abstenciones (Argelia, Argentina, Bahrein, Bangladesh, Filipinas, Ghana, Jordania, Marruecos, Nigeria, Senegal, Túnez, Ucrania); y 02 votos en contra (Canadá, Federación de Rusia). Asimismo, tres miembros no estuvieron presentes en la votación (Malí, Gabón y Yibuti).

3.2.2. El artículo 3 de la Declaración

Luego de la aprobación de la Comisión de Derechos Humanos, el proyecto de Declaración fue presentado ante la Asamblea General de las Naciones Unidas. Finalmente, el 13 de setiembre de 2007 se aprobó la “Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”, con 144 votos a favor, 04 en contra y 11 abstenciones¹⁸⁶. La DNUDPI reconoció desde entonces, de manera explícita, el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas en su artículo 3.

En este último tramo de la investigación se analizará el artículo 3 de la DNUDPI a la luz de tres aspectos: la terminología de la Declaración, el reconocimiento de la existencia internacional de una pluralidad de pueblos al interior de los Estados, y el reconocimiento explícito del derecho de libre determinación de los pueblos indígenas.

¹⁸⁶ 144 votos a favor (Afganistán, Albania, Argelia, Andorra, Angola, Antigua y Barbuda, Argentina, Armenia, Austria, Bahamas, Bahrein, Barbados, Belarús, Bélgica, Belice, Benin, Bolivia, Bosnia y Herzegovina, Botswana, Brasil, Brunei, Bulgaria, Burkina Faso, Camboya, Camerún, Cabo Verde, República Centroafricana, Chile, China, Comoras, Congo, Costa Rica, Croacia, Cuba, Chipre, República Checa, Corea del Norte, República Democrática del Congo, Dinamarca, Djibouti, Dominica, República Dominicana, Ecuador, Egipto, El Salvador, Estonia, Finlandia, Francia, Gabón, Ghana, Grecia, Guatemala, Guinea, Guyana, Haití, Honduras, Hungría, Islandia, India, Indonesia, Irán, Iraq, Irlanda, Italia, Jamaica, Japón, Jordania, Kazajstán, Kuwait, Laos, Letonia, Líbano, Lesotho, Liberia, Libia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Madagascar, Malawi, Malasia, Maldivas, Malí, Malta, Mauricio, México, Micronesia, Moldavia, Mónaco, Mongolia, Mozambique, Myanmar, Namibia, Nepal, Países Bajos, Nicaragua, Níger, Noruega, Omán, Pakistán, Panamá, Paraguay, Perú, Filipinas, Polonia, Portugal, Qatar, Corea del Sur, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, San Marino, Arabia Saudita, Senegal, Serbia, Sierra Leona, Singapur, Eslovaquia, Eslovenia, Sudáfrica, España, Sri Lanka, Sudán, Suriname, Swazilandia, Suecia, Suiza, Siria, Tailandia, Macedonia, Timor Oriental, Trinidad y Tobago, Túnez, Turquía, Emiratos Árabes, Reino Unido, Tanzania, Uruguay, Venezuela, Vietnam, Yemen, Zambia y Zimbabwe.); 04 en contra (Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Estados Unidos de América); y 11 abstenciones (Azerbaiján, Bangladesh, Bután, Burundi, Colombia, Georgia, Kenia, Nigeria, La Federación Rusa, Samoa y Ucrania).

En lo que concierne a la terminología, la DNUDPI adoptó el término “pueblos” para designar a los destinatarios de la declaración. Esta pauta terminológica es importante porque confirma la superación del enfoque asimilacionista del Convenio 107. En este sentido, el uso de la expresión “pueblos” se inscribe en la línea normativa del Convenio 169 de la OIT, aunque da un paso adelante porque no incluye ninguna restricción a la interpretación del concepto “pueblos”.

En lo que concierne a la existencia de una pluralidad de pueblos indígenas al interior de los Estados, la Declaración no incluye una definición de quienes son indígenas ni tampoco criterios objetivos y subjetivos de reconocimiento y autoreconocimiento. Sin embargo, la Declaración recogió varias disposiciones que reflejan el valor jurídico del reconocimiento y autoreconocimiento de pueblos indígenas.

En este respecto, como afirma la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas (ACNUDH), el “(...) criterio fundamental de la autodefinición como expresión del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas ha obtenido amplio reconocimiento en nuestra época”. Es el caso del artículo 33 de la DNUDPI cuando dispone que “los pueblos indígenas tienen derecho a determinar su propia identidad o pertenencia conforme a sus costumbres y tradiciones”.

En lo que concierne derecho de libre determinación de los pueblos indígenas, el reconocimiento de dicho derecho es transversal a la DNUDPI. Al respecto, el artículo 3 dispone lo siguiente: “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”. Por su parte, el artículo 4 enuncia que “(l)os

pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas a sus asuntos internos y locales, así como de disponer medios para financiar sus funciones autónomas”¹⁸⁷.

En la Declaración, el reconocimiento del derecho de libre determinación de los pueblos indígenas es compatible con el principio de integridad territorial y unidad política de los Estados soberanos e independientes y, por tanto, no entraña la posibilidad de separación o secesión de los Estados. En consecuencia, el ejercicio de dicho derecho se encuadra dentro de la estructura de los Estados y se refiere sobre todo “a la autonomía o al autogobierno relacionados a sus asuntos internos y locales, así como de disponer medios para financiar sus funciones autónomas””. Al respecto, el inciso 1 del artículo 46 de la Declaración dispone lo siguiente:

Nada de lo contenido en la presente Declaración se interpretará en el sentido de que confiere a un Estado, pueblo, grupo o persona derecho alguno a participar en una actividad o realizar un acto contrario a la Carta de las Naciones Unidas, ni se entenderá en el sentido de que autoriza o alienta acción alguna encaminada a quebrantar o menoscabar, total o parcialmente, la integridad territorial o la unidad política de Estados soberanos e independientes

Visto así, se puede colegir que el reconocimiento del derecho de libre determinación de los pueblos indígenas es predominantemente “interno”, es decir, dentro de los cauces

¹⁸⁷ OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS (ACNUDH). *La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Manual para las instituciones Naciones de Derechos Humanos*. ACNUDH: Suiza, 2013, p. 08.

estatales y en línea directa con el principio de libre determinación de los pueblos reconocido en la Carta de las Naciones Unidas y en el artículo 1 -común- de los Pactos de 1966. Así, como sostiene la ACNUDH

“(…) la afirmación de la libre determinación que figura en la Declaración se considera compatible con el principio de integridad territorial y unidad política de los Estados soberanos e independientes. En el artículo 3 de la Declaración se afirma el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación, en términos que reflejan las disposiciones comunes del artículo 1 de los dos Pactos Internacionales de 1966 sobre los derechos civiles y políticos, y sobre los derechos económicos, sociales y culturales¹⁸⁸.

Ahora bien, en nuestra interpretación, el derecho de libre determinación entraña dos tipos de obligaciones por parte de los Estados, las cuales suelen confluir en un mismo ámbito jurídico. La primera es de carácter negativo y entraña la obligación estatal de no intervenir o interferir en los asuntos internos de jurisdicción indígena, como es el caso de la administración de recursos naturales, tierra y territorios, educación ancestral, costumbres y administración de justicia, modelos de emparejamiento, vigencia de mitos y ritos comunales, entre otros.

La segunda obligación es de carácter positivo e implica la obligación estatal de proveer los medios para que la pluralidad de pueblos indígenas existentes dentro de los Estados pueda desarrollar sus funciones autónomas vía la transferencia de competencias legislativas y administrativas. Es el caso de las obligaciones para la conservación y

¹⁸⁸ Ídem, p. 22.

desarrollo de las formas culturales de los pueblos indígenas, por ejemplo, en la dotación de recursos para el financiamiento de determinadas iniciativas e instituciones indígenas, o en la obligación de implementar mecanismo de consulta previa, libre e informada en los asuntos que afecten a los pueblos indígenas, así como su participación en la configuración de los discursos oficiales e instituciones públicas de la sociedad nacional.

Finalmente, se debe precisar que los destinatarios del derecho de libre determinación son los pueblos indígenas como colectividad. La titularidad es colectiva e incluye aspectos políticos (autogobierno), económicos (territorios y recursos naturales), sociales (organización social y concepciones de justicia), y culturales (especificidad cultural, lenguas, vestimenta y costumbres), entre otras variables¹⁸⁹.

3.2.3. Balance de los Trabajos Preparatorios y del artículo 3 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

- En los trabajos preparatorios (GTPI y GTPD) se abordaron distintas temáticas sobre los derechos indígenas, entre las que destacan tres temas específicos: la terminología de la Declaración; el reconocimiento internacional de la existencia de una pluralidad

¹⁸⁹ Como sostiene el ACNUDH respecto al artículo 3 de la Declaración: “El derecho a la libre determinación es un derecho colectivo que ejercen todos los miembros de una nación o comunidad indígena en tanto que grupo y debe ejercerse con arreglo a los principios de justicia, democracia, respeto de los derechos humanos, igualdad, no discriminación, buena gobernanza y buena fe. Al igual que todos los demás derechos que figuran en la Declaración, el derecho a la libre determinación es universal, inalienable e indivisible. Asimismo, todos los derechos de la Declaración son interdependientes y están relacionados entre sí. Aunque a todos los derechos que figuran en la Declaración se les considera de igual rango, el derecho a la libre determinación ha sido calificado de “derecho fundamental”, sin el cual los pueblos indígenas no pueden ejercer plenamente los demás derechos humanos ni en forma colectiva ni de manera individual. En consecuencia, el derecho a la libre determinación debería ser una consideración omnipresente en la aplicación de la Declaración y es esencial para que los pueblos indígenas sigan existiendo como pueblos distintivos”. Véase: *Ibíd.*

de pueblos indígenas dentro de las fronteras estatales; y el reconocimiento del derecho de libre determinación de los pueblos indígenas. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas recogió la utilización del término “pueblos” para designar a las sociedades indígenas. Asimismo, la Declaración reconoció la existencia internacional de una pluralidad de pueblos indígenas en los Estados. Finalmente, la Declaración reconoció de forma explícita el derecho de libre determinación de los pueblos indígenas.

- En lo que concierne al uso de la expresión “pueblos”, la denominación de la Declaración confirmó el argumento predominante de los trabajos preparatorios en el sentido de que la utilización de la expresión “pueblos” refleja la especificidad cultural de los pueblos indígenas subestatales.
- En cuanto al reconocimiento de la existencia de pueblos indígenas en las fronteras estatales, la Declaración abordó dicha temática a través del reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, lo que incluía la obligación de los Estados a garantizar que estos recibieran apoyo para el mantenimiento de su identidad cultural y étnica.
- En lo que concierne al derecho de libre determinación, la Declaración reconoció explícitamente el derecho de libre determinación de los pueblos indígenas. Los principales argumentos en favor de dicho reconocimiento fueron tres: (i) el derecho de libre determinación de los pueblos indígenas como un derecho inmemorial que representa el fundamento último de todos los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas, (ii) el reconocimiento del derecho de libre determinación indígena

que comprende el respeto y conservación de la identidad cultural de los pueblos indígenas; (iii) el derecho de libre determinación de los pueblos indígenas teniendo como base normativa el principio de libre determinación de los pueblos de la Carta de las Naciones Unidas y el artículo 1 -común- del PIDCP y del PIDESC. Asimismo, frente a la posición gubernamental de que dicho reconocimiento vulneraba el principio de soberanía e integridad estatal, las instancias de discusión posicionaron la idea de que el ejercicio del derecho de libre determinación de los pueblos indígenas debía conformarse con el respeto a la integridad territorial de los Estados, es decir, que dicho derecho no entrañaba un derecho de secesión.

- El contenido del artículo 3 de la Declaración reconoce explícitamente el derecho de libre determinación de los pueblos indígenas en los ámbitos políticos, económicos, sociales y culturales. Es un derecho colectivo inmemorial en favor de los pueblos indígenas subestatales. En la Declaración de las Naciones Unidas el reconocimiento de dicho derecho es predominantemente “interno”, es decir, se da dentro de los cauces estatales y en línea directa con el principio de libre determinación de los pueblos reconocido en la Carta de las Naciones Unidas y en el artículo 1 -común- de los Pactos de 1966.

3.3. El derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas post-2007

Esta sección mostrará el lugar reciente que ocupa el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas en la etapa posterior a la aprobación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Para tal efecto, de manera preliminar se hará referencia a la posición de la Corte Internacional de Justicia

respecto al derecho de libre determinación de los pueblos en general en el caso Kosovo (2010). En este marco de referencia, posteriormente se desarrollará una visión panorámica del lugar que ocupa el derecho de libre determinación de los pueblos indígenas en los principales pronunciamientos del Comité de Derechos Humanos y en los informes de los mecanismos extra-convencionales conforme a la organización temática establecida en la primera sección del presente capítulo.

i) Corte Internacional de Justicia: caso Kosovo (2010)

En el caso de la controversia de Kosovo, la Asamblea General de las Naciones Unidas solicitó a la Corte Internacional de Justicia que se pronuncie sobre si la declaración unilateral de independencia de Kosovo se ajustaba o no al derecho internacional. En este respecto, la CIJ sostuvo que la declaración de independencia de Kosovo del 17 de febrero de 2008 no violaba el derecho internacional.

En el marco de la problemática, la Corte Internacional de Justicia hizo referencia a la evolución del principio de libre determinación de los pueblos en el contexto de la descolonización y sostuvo que:

En la segunda mitad del siglo XX, el derecho internacional en materia de libre determinación evolucionó hasta dar lugar a un derecho a la independencia de los pueblos de los territorios no autónomos y de los pueblos sometidos a la subyugación, dominación y explotación extranjeras. (...) Han surgido muchos Estados nuevos a raíz del ejercicio de este derecho. Sin embargo, también ha habido casos de declaraciones de independencia fuera de este contexto. La práctica de los Estados en estos últimos

casos no revela la aparición en el derecho internacional de una nueva norma que prohíba la adopción de una declaración de independencia en tales casos¹⁹⁰.

Como se puede observar, la CIJ vuelve a sostener que el principio de libre determinación enunciado en la Carta de las Naciones Unidas es también un “derecho de los pueblos”. Asimismo, la Corte sostuvo (en favor del pueblo de Kosovo) que no existe norma jurídica internacional que prohíba la declaración unilateral de independencia de los pueblos, como expresión de su derecho de libre determinación.

Debe precisarse que en el caso de los pueblos sujetos a dominación colonial el sentido otorgado a la libre determinación es externo, es decir, como derecho a separarse del Estado dominante. Por contraste con el sentido interno de la libre determinación de los pueblos indígenas, como derecho a ser ejercido dentro de los cauces estatales.

ii) Comité de Derechos Humanos

En el caso del Comité de Derechos Humanos, existen referencias al aspecto económico del derecho de libre determinación de los pueblos indígenas en el marco de la cláusula de los artículos 1 y 27 del PIDCP.

En las Observaciones al Estado de Chile (2007)¹⁹¹ y de Panamá (2008)¹⁹², el Comité puso en relación los artículos 1(2) y 27 del PIDCP referidos al derecho de los pueblos de

¹⁹⁰ CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA. *Conformidad con el derecho internacional de la declaración unilateral de independencia relativa a Kosovo*. Opinión Consultiva: 22 de julio de 2010, párr. 79.

disponer de sus recursos naturales (aspecto económico de la libre determinación), y el derecho de los grupos étnicos a conservar su entorno cultural, respectivamente, y sostuvo que los recursos naturales son necesarios para la conservar la identidad cultural de los pueblos indígenas.

Asimismo, en las Observaciones al Estado de Dinamarca (2008), el Comité recomendó que era necesario que dicho Estado reconociera la existencia jurídica de la tribu Thule de Groenlandia. Así, en la Observación referida el Comité sostuvo que “(e)l Estado parte debería prestar especial atención a la propia identificación de los individuos interesados en la determinación de su condición como personas pertenecientes a minorías o pueblos indígenas”¹⁹³.

El Comité volvió a pronunciarse respecto de los aspectos económicos del derecho de libre determinación, en lo que concierne a la disposición de sus tierras y recursos naturales, en el caso de Suecia (2009), donde el Comité sostuvo lo siguiente respecto del pueblo Sami:

El Estado parte debería tomar medidas adicionales para hacer participar a los sami en las decisiones relativas al medio natural y a los medios de subsistencia necesarios para su pueblo. El Estado parte debería velar por una resolución equitativa y expeditiva de las reivindicaciones de los sami en relación con la tierra y

¹⁹¹ CDH. *Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Chile*. Informe en el 89 periodo de sesiones. CCPR/C/CHL/CO/5 (2007), párr. 19.

¹⁹² CDH. *Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Panamá*. Informe en el 92 periodo de sesiones. CCPR/C/PAN/CO/3/ (2008), párr. 21.

¹⁹³ CDH. *Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Dinamarca*. Informe en el 94 periodo de sesiones. CCPR/C/DNK/CO/5 (2008), párr. 13.

los recursos mediante una legislación apropiada en consulta con las comunidades sami (arts. 1, 25 y 27)¹⁹⁴.

Asimismo, en el 2010 el Comité de Derechos Humanos recomendó al Estado de El Salvador adoptar medidas especiales para promover la realización de los derechos de los pueblos indígenas en tanto que “pueblos”. Aunque sin hacer referencia al derecho de libre determinación, el Comité sostuvo lo siguiente:

El Estado parte debe promover el reconocimiento pleno de todos los pueblos indígenas, considerar la ratificación del Convenio N.º 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, de 1989; previa consulta y con el consentimiento libre e informado de todos los pueblos indígenas, incluir en el próximo censo de población preguntas para la identificación de tales pueblos, diseñar e implementar políticas públicas para avanzar en la efectiva realización de sus derechos, así como adoptar medidas especiales para superar la situación de marginación que han experimentado¹⁹⁵.

iii) Foro Permanente para las Cuestiones indígenas

En el ámbito de los mecanismo extra-convencionales, el Foro Permanente emitió en el 2008 un nuevo informe anual titulado “El cambio climático, la diversidad biocultural y los medios de vida: la custodia por los pueblos indígenas y nuevos retos”. En este informe

¹⁹⁴ CDH. *Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Suecia*. Informe en el 95 periodo de sesiones. CCPR/C/SWE/CO/6 (2009), párr. 20.

¹⁹⁵ CDH. *Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: El Salvador*. Informe en el 100 periodo de sesiones. CCPR/C/SLV/CO/6 (2010), párr. 18. Llegados a este punto, debemos precisar que nuestra investigación no ha podido tener acceso a las observaciones emitidas en el periodo 2011-2016 del Comité de Derechos Humanos.

es clara la influencia de la DNUDPI. Al respecto, uno de los informes del Foro sostuvo “la necesidad de introducir reformas en las políticas mundiales y nacionales y guiarse por la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, respetando los derechos a la tierra, los territorios y los recursos, así como los derechos a la libre determinación (...)”¹⁹⁶.

Asimismo, en el informe del 2009 el Foro Permanente sostuvo la línea de continuidad entre la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y los Pactos de 1966, en lo que concierne al derecho de libre determinación de los pueblos.

La Declaración es parte de las normas universales de derechos humanos. Los principios básicos de la Declaración son idénticos a los de los principales pactos de derechos humanos. Así pues, en el artículo 3 de la Declaración se afirma el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación, en términos que constituyen la reformulación de las disposiciones comunes del artículo 1 de los dos pactos internacionales de 1966¹⁹⁷.

Seguidamente, en el 2010 el Foro emitió el informe anual denominado “El desarrollo de los pueblos indígenas y las cuestiones de cultura e identidad: artículos 3 y 23 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas”. En dicho informe, el Foro sugirió al Comité de Derechos Humanos reexaminar sus

¹⁹⁶ ECOSOC. Foro Permanente: Informe sobre el séptimo período de sesiones. E/2008/43-E/C.19/2008/13 (2008), párr. 45.

¹⁹⁷ ECOSOC. Foro Permanente: Informe sobre el octavo período de sesiones. E/2009/43-E/C.19/2009/14 (2009), párr. 07.

observaciones generales en consonancia con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Asimismo, el Foro consideró que la Observación General N° 12 (1984) debería alcanzar también a los pueblos indígenas.

El Foro Permanente sugiere que el Comité de Derechos Humanos interprete también el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos teniendo presentes las disposiciones de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. En particular, el Comité debería examinar sus observaciones generales núm. 12 (1984) sobre el derecho a la libre determinación (artículo 1 del Pacto) y núm. 23 (1994) sobre los derechos de las personas pertenecientes a las minorías (artículo 27 del Pacto), a la luz del artículo 3 y otras disposiciones pertinentes de la Declaración. Además, de conformidad con lo enunciado en la observación general núm. 12, el Comité debería pedir a los Estados partes en el Pacto que le informen sobre el cumplimiento de sus obligaciones relativas al derecho de todas las personas, incluidos los pueblos indígenas, a la libre determinación y otros derechos conexos¹⁹⁸.

En el 2011, el Foro Permanente insistió en la conexión intrínseca entre el derecho de libre determinación de los pueblos indígenas en la Declaración de las Naciones Unidas y en los Pactos de 1966, entendiendo que el derecho a la consulta previa, libre e informada es una expresión de la libre determinación.

(...) el Foro Permanente exhorta a todos los organismos de las Naciones Unidas y a los organismos intergubernamentales a que apliquen políticas, procedimientos y

¹⁹⁸ ECOSOC. Foro Permanente: Informe sobre el noveno período de sesiones. E/2010/43-E/C.19/2010/15 (2010), párr. 42.

mecanismos que garanticen el derecho de los pueblos indígenas a dar su consentimiento libre, previo e informado de acuerdo con su derecho de libre determinación, según se refleja en el artículo 1 común al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el que se hace referencia a la soberanía permanente sobre los recursos naturales¹⁹⁹.

En esta secuencia, en el 2012 el Foro sostuvo que el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas es un “derecho fundamental básico” consagrado en la Declaración de las Naciones Unidas²⁰⁰. Asimismo, en el 2013 el Foro recomendó a los Estados que la agenda para el desarrollo post-2015 implicaba reconocer

(...) el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación, la autonomía y el autogobierno, junto con su derecho a determinar sus propias prioridades para su desarrollo, a participar en los procesos de toma de decisiones normativas y de gobernanza en los niveles local, nacional, regional e internacional y a establecer mecanismos para la consulta y la participación de los pueblos indígenas, basándose en el derecho fundamental al consentimiento libre, previo e informado y la plena participación en el proceso de desarrollo²⁰¹.

¹⁹⁹ ECOSOC. Foro Permanente: Informe sobre el décimo período de sesiones. E/2011/43-E/C.19/2011/14 (2011), párr. 39.

²⁰⁰ ECOSOC. Foro Permanente: Informe sobre el 11º período de sesiones. E/2012/43-E/C.19/2012/13 (2012), párr. 39.

²⁰¹ ECOSOC. Foro Permanente: Informe sobre el 12º período de sesiones. E/2013/43-E/C.19/2013/25 (2013), párr. 97.

En el 2014 las actividades del Foro se orientaron hacia el estudio y preparación de un “Protocolo Facultativo de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”, cuyos principales ejes son los derechos a la tierra, los territorios y los recursos naturales, “(...) junto con todos los derechos enunciados en la Declaración, en particular el derecho a la libre determinación, el gobierno autónomo y la autonomía”²⁰². Seguidamente, el Foro sostuvo que todavía “algunos Estados tienen políticas que criminalizan a los pueblos indígenas cuando estos ejercen su derecho a la libre determinación, entre otras cosas respecto de sus tierras y territorios”²⁰³.

Asimismo, la devaluación de derechos indígenas se puso de manifiesto en el 2015 cuando el Foro expresó su “preocupación por la gran cantidad de denuncias de violaciones de los derechos colectivos de los pueblos indígenas en la región del Pacífico, entre ellas, sobre violaciones de su derecho a la libre determinación, la destrucción de sus tierras, territorios y recursos, en especial por las industrias extractivas (...)”²⁰⁴.

Finalmente, en el 2016 el Foro Permanente brindó una mirada panorámica de los avances y retos pendientes acerca de los derechos de los pueblos indígenas y su derecho de libre determinación, en línea directa con los instrumentos internacionales sobre la materia.

El Foro Permanente sigue preocupado por la situación de los numerosos pueblos indígenas del mundo, en particular de África y Asia, que no cuentan con reconocimiento jurídico y político o que deben hacer frente incluso a la negación

²⁰² ECOSOC. Foro Permanente: Informe sobre el 13° período de sesiones. E/2014/43-E/C.19/2014/11 (2014), p. 04.

²⁰³ Ídem, párr. 08.

²⁰⁴ ECOSOC. Foro Permanente: Informe sobre el 14° período de sesiones. E/2015/43-E/C.19/2015/10 (2015), párr. 23.

de su existencia como tales. La negación de su condición jurídica y de su existencia como pueblos indígenas vulnera sus derechos humanos, enunciados en la Declaración de las Naciones Unidas, el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (Núm. 169) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y otros instrumentos internacionales de derechos humanos, incluido el derecho a la libre determinación, el derecho a la cultura, los derechos a las tierras, los territorios y los recursos, los derechos a las economías tradicionales, el derecho al consentimiento libre, previo e informado, y los derechos a obtener reparación e indemnización²⁰⁵.

iv) Relatoría sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

En el caso de la Relatoría sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, existen un conjunto de referencias a distintos aspectos del derecho de libre determinación de los pueblos indígenas, tanto durante el periodo del relator James Anaya (2008-2013) como en el de la relatora Victoria Tauli Corpuz (2014-a la fecha).

En lo que respecta al informe de 2008, el relator sostuvo que el derecho de libre determinación se justifica en la postergación de los derechos de los pueblos indígenas, en línea directa con sus derechos territoriales y sus recursos naturales, y afirmó que “la Declaración apunta a reparar las consecuencias actuales de la denegación histórica del derecho a la libre determinación y de otros derechos humanos fundamentales

²⁰⁵ ECOSOC. Foro Permanente: Informe sobre el 15º período de sesiones. E/2016/43-E/C.19/2016/11 (2016), párr. 25.

consagrados en instrumentos internacionales de aplicación general”²⁰⁶. Asimismo, el informe defendió la compatibilidad entre el derecho de libre determinación de los pueblos indígenas y el principio de integridad territorial de los Estados.

La Declaración establece en su artículo 3 el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación, en términos que reiteran las disposiciones comunes del artículo 1 de los dos Pactos Internacionales de 1966. Como reflejo de la situación del derecho internacional contemporáneo en relación con ese principio y con las exigencias de los pueblos indígenas mismos, la enunciación de la libre determinación contenida en la Declaración se considera compatible con el principio de la integridad territorial y la unidad política de los Estados²⁰⁷.

En cuanto al informe de 2009, se puso de manifiesto que el derecho a la consulta previa, libre e informada forma parte esencial del derecho de libre determinación de los pueblos indígenas sobre la base de los desarrollos normativos sobre la materia.

De conformidad con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y con el Convenio N° 169 de la OIT, los Estados tienen el deber de consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos especiales y diferenciados sobre los asuntos que les conciernen, con la finalidad de obtener su consentimiento libre, previo e informado. Basado en el entendimiento de la marginación relativa y las condiciones desfavorables de los pueblos indígenas en

²⁰⁶ ECOSOC. *Informe de la Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas a la Comisión de Derechos Humanos*. A/HRC/9/9 (2008), párr. 31.

²⁰⁷ Ídem, párr. 37.

relación con los procesos democráticos normales, este deber dimana del derecho primordial de los pueblos indígenas a la libre determinación y de los principios de soberanía popular y gobierno por consentimiento y es un corolario de los principios conexos de derechos humanos²⁰⁸.

En este respecto, el informe de 2011 sostuvo que el avance de las industrias extractivas inconsultas sobre las tierras y territorios de los pueblos indígenas ponen en peligro su subsistencia como colectividad. En ese sentido, el informe afirmó que “el modelo de extracción de recursos naturales en los territorios de los pueblos indígenas parece socavar la libre determinación de los pueblos indígenas en las esferas política, social y económica”²⁰⁹.

En cuanto al informe del 2012, se afirmó que el fomento de la libre determinación de los pueblos indígenas representa un enfoque integral de derechos humanos. En este respecto, el informe sostuvo que el derecho de los pueblos indígenas a fijar sus propias prioridades de desarrollo forma parte del derecho de libre determinación de los pueblos indígenas. En relación a la extracción de recursos naturales, el Relator sostuvo que “(...) es necesario examinar modelos y prácticas comerciales nuevos y diferentes que propicien

²⁰⁸ ECOSOC. *Informe de la Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas a la Comisión de Derechos Humanos*. A/HRC/12/34 (2009), párr. 62.

²⁰⁹ ECOSOC. *Informe de la Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas a la Comisión de Derechos Humanos*. A/HRC/18/35 (2011), párr. 81.

en mayor medida la libre determinación de los pueblos indígenas y su derecho a materializar sus propias prioridades de desarrollo”²¹⁰.

Sobre el tema de las industrias extractivas, el informe del 2013 observó que los pueblos indígenas tienen el derecho de elegir sus modelos de desarrollo y extracción de recursos naturales en el marco de su derecho de libre determinación.

Just as indigenous peoples have the right to pursue their own initiatives for resource extraction, as part of their right to self-determination and to set their own strategies for development, they have the right to decline to pursue such initiatives in favour of other initiatives for their sustainable development, and they should be supported in such other pursuits as well²¹¹.

En el 2014 Victoria Tauli Corpuz asumió el mandato de la Relatoría y su mandato se ha caracterizado por reforzar el enfoque de género en la lectura de la problemática de los pueblos indígenas. En cuanto al derecho de libre determinación, el informe del 2014 sostuvo que dicho derecho representa un derecho histórico y que constituye una forma de reparar en parte los despojos de los que han sido víctimas los pueblos indígenas a lo largo de los siglos.

²¹⁰ ECOSOC. *Informe de la Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas a la Comisión de Derechos Humanos*. A/HRC/21/47 (2012), párr. 87.

²¹¹ ECOSOC. *Informe de la Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas a la Comisión de Derechos Humanos*. A/HRC/24/41 (2013), párr. 82.

(...) Las medidas encaminadas a mejorar la situación social y económica de los pueblos indígenas deben tener esa historia en cuenta e intentar restituirles lo que han perdido, incluida una superficie de tierra suficiente para garantizar una base de desarrollo económico, y medios de ejercer su derecho a la libre determinación respecto de su desarrollo: numerosos estudios han mostrado que el creciente control de los pueblos indígenas sobre sus procesos internos de decisión redundan en unos mejores resultados de crecimiento económico²¹².

En esta secuencia, el informe del 2015 sostuvo que el derecho de libre determinación de los pueblos indígenas es condición de posibilidad del ejercicio de otros derechos, además de brindar una definición general del mismo²¹³.

La libre determinación es una piedra angular de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, y se define como la posibilidad de determinar su condición política y el derecho a perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural. La libre determinación es un derecho en sí mismo y se ha

²¹² ECOSOC. *Informe de la Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas a la Comisión de Derechos Humanos. A/HRC/27/52* (2014), párr. 44.

²¹³ Es destacable el enfoque del informe del 2015. Considérese la siguiente declaración: “El neoliberalismo es un paradigma económico que defiende el poder de las fuerzas de mercado y argumenta que, desregulados, los mercados permitirán que se produzca un desarrollo mundial. La prevalencia del neoliberalismo aumentó en las últimas décadas del siglo XX y se infiltró en la política de desarrollo. El ingreso de inversiones extranjeras directas en los territorios indígenas para explotar los recursos minerales y establecer proyectos de megainfraestructura sin el consentimiento libre, informado y previo de los ciudadanos afectados por la liberalización y la desregulación del mercado ha llevado a que se produzcan violaciones sistemáticas de los derechos sobre las tierras y la libre determinación de los indígenas. El predominio mundial del neoliberalismo ha conducido a un desarrollo medido por cifras globales de crecimiento, pero que concede muy poca importancia al hecho de que tal desarrollo desemboque en una reducción de la desigualdad o un alivio de la pobreza, por lo que perjudica en gran medida a los grupos vulnerables, como los pueblos y las mujeres indígenas”. Véase: Ídem, párr. 68.

conceptualizado como una condición previa para el cumplimiento de otros derechos²¹⁴.

Finalmente, el informe del 2016 defendió la tesis según la cual los derechos a la tierra y territorios de los pueblos indígenas forman parte consustancial del ejercicio de su derecho de libre determinación, en línea directa con su subsistencia como pueblos en el marco de los Estados.

Los derechos territoriales y de propiedad de los pueblos indígenas son de naturaleza *sui generis*, y abarcan los territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado u adquirido de otro modo, incluido el derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar los recursos. Esos derechos colectivos existen independientemente de los títulos de propiedad del Estado, y se apoyan en su estatuto como pueblos que ejercen la libre determinación y tienen derecho a las tierras y los recursos necesarios para su supervivencia física y cultural; sus regímenes consuetudinarios de tenencia de la tierra; y la posesión de larga data de territorios ancestrales²¹⁵.

v) Mecanismo de Expertos sobre pueblos indígenas

²¹⁴ ECOSOC. *Informe de la Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas a la Comisión de Derechos Humanos*. A/HRC/30/41 (2015), párr. 11.

²¹⁵ ECOSOC. *Informe de la Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas a la Comisión de Derechos Humanos*. A/HRC/33/42 (2016), párr. 16.

En el caso del Mecanismo de Expertos, como parte de su asesoramiento al Consejo de Derechos Humanos, se han emitido a partir del 2008 un conjunto de informes anuales sobre los derechos de los pueblos indígenas.

En el primer informe del 2008, el Mecanismo estimó que “la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas ofrece un nuevo contexto general que orienta las medidas que deberán adoptar los Estados”²¹⁶. Seguidamente, en el informe del 2009 se añadió que las relaciones entre los Estados y los pueblos indígenas implican mutuas responsabilidades en el marco de referencia de la DNUDPI, y en ese sentido afirmó lo siguiente:

Most of the provisions of the Declaration, including the articles that elaborate upon the elements of indigenous self-determination in the areas of self-government and autonomy, cultural integrity and social areas, require the active, good faith engagement of indigenous peoples with States and the broader political and societal structures²¹⁷.

Asimismo, en el informe anual del 2010, el ex presidente del Mecanismo de Expertos, John Henriksen, en alusión al estudio sobre el derecho de los pueblos indígenas a participar en la adopción de decisiones²¹⁸, planteó la interrelación entre su derecho de

²¹⁶ CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS. *Informe del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígena sobre su primer periodo de sesiones*. A/HRC/10/56 (2008), párr. 05.

²¹⁷ HUMAN RIGHTS COUNCIL. *Report of the Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples on its second session*. A/HRC/12/32 (2009), párr. 22.

²¹⁸ El trabajo del Mecanismo de Expertos ha incluido la elaboración de un conjunto de informes sobre el derecho de los pueblos indígenas, entre ellos destaca el estudio sobre el derecho de los pueblos indígenas a la educación (2009), el estudio sobre el derecho de los indígenas a participar

participación y su derecho de libre determinación, y su derecho a ser consultados sobre los asuntos que les conciernen, lo que incluye la búsqueda del consentimiento.

Mr. Henriksen emphasized that the study provides an opportunity for the Mechanism to elaborate on the right to participation, and to start to look into many interrelated concepts and comprehensive sets of provisions and standards, that are interlinked with the right to participation, such as the right to self-determination, the principle of free, prior and informed consent and the right to be consulted²¹⁹.

En este respecto, el informe enunció que “the Declaration on the Rights of Indigenous Peoples establishes a good balance between the right to autonomy and selfgovernment in matters relating to their internal and local affairs of indigenous peoples and their participation in the society at large²²⁰”.

En el 2013, el nuevo relator del Mecanismo de Expertos, Wilton Littlechild, sostuvo que “la Declaración era el marco normativo para la labor del Mecanismo de expertos, incluidos sus estudios y opiniones, e hizo hincapié en que los estudios del Mecanismo se basaban en el derecho fundamental a la libre determinación²²¹. Así todo, numerosos participantes indígenas de las reuniones expresaron su preocupación por la falta de implementación de

en la adopción de decisiones (2010-2011), el estudio sobre el rol de la lenguas y la cultura en los derechos indígenas (2012-2013), el estudio sobre el acceso a la justicia (2012-2013), el estudio sobre la promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas con respecto a su patrimonio cultural (2014-2015), el estudio sobre el derecho a la salud de los pueblos indígenas (2015-2016).

²¹⁹ HUMAN RIGHTS COUNCIL. *Report of the Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples on its third session. A/HRC/15/36* (2010), párr. 30.

²²⁰ Ídem, párr. 45.

²²¹ CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS. *Informe del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígena sobre su sexto periodo de sesiones. A/HRC/29/49* (2013), párr. 92.

la DNUDPI en el sentido de que “según enfrentado dificultades en el ejercicio del derecho a la libre determinación y exhortaron al diálogo entre los Estados y los pueblos indígenas para determinar y superar los obstáculos que impedían la plena aplicación de la Declaración”²²².

En el año 2014 el nuevo presidente relator del Mecanismo de Expertos, Albert Deterville, sostuvo que era importante incorporar los términos de la DNUDPI en la agenda mundial para el desarrollo después de 2015. Al respecto sostuvo que

(...) dicha agenda constituiría la hoja de ruta de la comunidad internacional para el desarrollo en los años venideros. Por consiguiente, era crucial tomar en consideración los derechos de los pueblos indígenas. La agenda debía reflejar fielmente la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, en particular los derechos de estos pueblos a la libre determinación y a proseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural; a determinar y elaborar prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo; y a participar en la adopción de decisiones²²³.

Es preciso destacar que en el año 2016 el Consejo de Derechos Humanos extendió el mandato del Mecanismo de Expertos para que proceda a elaborar anualmente un estudio sobre la situación de los derechos de los pueblos indígenas en todo el mundo en relación con el logro de los fines de la Declaración, así como prestar asistencia técnica a los

²²² Ídem, párr. 86.

²²³ CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS. *Informe del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígena sobre su séptimo periodo de sesiones*. A/HRC/27/64 (2014), párr. 28.

Estados y pueblos indígenas para la formulación de leyes y políticas nacionales relativas a los derechos indígenas, entre otros temas. En todos los casos se insiste en que el Mecanismo de Expertos deberá considerar la perspectiva del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, en el sentido que hemos tematizado en el presente trabajo²²⁴.

3.4. Conclusiones del tercer capítulo

- La investigación recoge evidencia que demuestra que el Comité de Derechos Humanos, como órgano convencional competente de las Naciones Unidas, reconoció cinco Observaciones Finales la existencia y libre determinación de los pueblos indígenas en base a los artículos 1 y 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. A nivel de la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia, la sentencia del caso Timor Oriental (1995) enuncia que la libre determinación en cuanto tal es un principio de derecho internacional, además de ser un “derecho oponible erga omnes”, es decir, un derecho de los pueblos frente a los Estados y otros sujetos de derecho internacional.
- La investigación también pone en evidencia la existencia de una institucionalidad de las Naciones Unidas sobre los derechos indígenas previa a la aprobación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Es el caso del (i) Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas; (ii) el Grupo de Trabajo sobre el Proyecto de Declaración de los Pueblos Indígenas; (iii) el Foro Permanente

²²⁴ Consejo de Derechos Humanos. Resolución 33/25: Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. 33er período de sesiones. A/HRC/RES/33/25 (2016).

sobre las Cuestiones Indígenas; (iv) la Relatoría Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; y (v) el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. En este horizonte, el Grupo de Trabajo sobre el Proyecto de Declaración de los Pueblos Indígenas (1995), continuó con el trabajo del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas (1982), en el sentido de promover la aprobación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Derechos de los Pueblos Indígenas. Por su lado, el Foro Permanente sobre las Cuestiones Indígenas (2000), hizo mención directa del derecho de libre determinación, en conexión con los derechos territoriales indígenas. Asimismo, la Relatoría Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2001), se pronunció de manera reiterada en favor del reconocimiento del derecho de libre determinación de los pueblos indígenas, en conexión con el derecho a la consulta previa y los derechos territoriales indígenas. Y el Mecanismo de Expertos (2007), emitió un conjunto de informes anuales una vez aprobada la Declaración las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas, con referencias importantes al lugar del derecho a la libre determinación en el desarrollo de los pueblos indígenas. En todos los casos se puede advertir la influencia positiva y directa del Informe Martínez Cobo (1982) en el establecimiento de los mecanismos de derechos humanos en materia indígena.

- Con la aprobación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) se consolida el reconocimiento del principio de libre determinación de los pueblos reconocido en la Carta de las Naciones Unidas. En una primera fase se otorga un reconocimiento al principio de libre determinación de los pueblos en el artículo 1 de la Carta de las Unidas (1945-1966). En una segunda fase se da un reconocimiento al derecho de libre determinación de “todos los pueblos” en el

artículo 1 -común- del PIDCP y del PIDESC (1966-1989), y el reconocimiento internacional de la existencia de una pluralidad de pueblos indígenas subestatales en el Convenio 169 de la OIT. Y en una tercera fase, como profundización de las anteriores, existe un reconocimiento explícito del derecho de libre determinación de los pueblos indígenas en el marco de la integridad territorial de los Estados.

- El escenario posterior a la aprobación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas revela una consolidación y posicionamiento del derecho de libre determinación en el entorno internacional reciente. En el caso Kosovo (2010), la Corte Internacional de Justicia volvió a sostener que el principio de libre determinación enunciado en la Carta de las Naciones Unidas es también un “derecho de los pueblos”. En el caso del mecanismo convencional del Comité de Derechos Humanos, los pronunciamientos han sido en favor de los aspectos económicos del derecho de libre determinación de los pueblos indígenas (tierras y recursos naturales), y en favor de su reconocimiento normativo al interior de los Estados. En el caso de los mecanismos extra-convencionales de derechos humanos en materia indígena, existe una costumbre reiterada de emitir informes y pronunciamientos en favor de garantizar el ejercicio del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas.

CONCLUSIONES FINALES

Se han identificado los siguientes hitos jurídicos que permiten rastrear la evolución del derecho de libre determinación de los pueblos indígenas en el seno de las Naciones Unidas.

1. El reconocimiento del principio de libre determinación de los pueblos en el artículo 1 de la Carta de las Naciones Unidas (1945).
 2. El reconocimiento del derecho de libre determinación de “todos los pueblos” en el artículo 1 –común– del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966).
 3. El reconocimiento de la existencia de una pluralidad de pueblos indígenas al interior de los Estados a través del establecimiento internacional de criterios vinculantes para determinar la existencia de pueblos indígenas a la luz del artículo 1 del Convenio 169 de la OIT (1989).
 4. El reconocimiento del derecho de libre determinación de los pueblos indígenas en el artículo 3 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007).
- En relación a la Carta de las Naciones Unidas (1945), la evidencia jurídica analizada demuestra que las Naciones Unidas no realizó ninguna distinción en la formulación normativa del principio de libre determinación de los pueblos. Esto significó la superación de la ideología de la superioridad de los pueblos europeo-occidentales en favor del principio de libre determinación de los pueblos. Sin embargo, la aplicación práctica del principio de libre determinación tuvo, en un primer momento, como únicos

destinatarios a los pueblos sometidos a dominación colonial y no a los pueblos indígenas subestatales. Entonces, si bien la libre determinación de los pueblos indígenas no fue reconocida explícitamente en la Carta de las Naciones Unidas, tampoco fue excluida de manera expresa, lo que permitió que más adelante se pudiera argumentar a su favor. Con la adopción del Convenio 107 de la OIT sobre poblaciones indígenas y tribales (1957), la situación de los pueblos indígenas adquirió mayor visibilidad internacional. Y pese a su enfoque asimilacionista, el Convenio 107 fue el primer tratado internacional que se ocupó específicamente de los derechos indígenas.

- En relación a los Pactos Internacionales (1966), la evidencia jurídica analizada muestra que ambos instrumentos representan los primeros tratados que reconocieron explícitamente el derecho de “todos los pueblos” a la libre determinación. Seguidamente, durante la década del setenta la ONU aprobó la resolución 2625 (1970) que codifica a la libre determinación como un principio de derecho internacional, lo que coincide en parte con las Opiniones Consultivas de la Corte Internacional de Justicia (caso Namibia, 1971 y Sahara Occidental, 1975), en favor de la importancia normativa del principio de libre determinación de los pueblos, entendido como un derecho humano. Posteriormente, en la década del ochenta el Comité de Derechos Humanos, organismo competente del PIDCP, emitió una Observación General donde reconocía que el derecho de libre determinación del artículo 1 del PIDCP era aplicable a los pueblos subestatales, lo que incluía -indirectamente- a los pueblos indígenas; asimismo, durante esta década se publicaron las conclusiones del informe Martínez Cobo sobre la problemática mundial de los pueblos indígenas. Si bien dicho informe no ostenta un valor jurídico vinculante, contribuyó, al interior de las

Naciones Unidas, en el reconocimiento posterior de la existencia de la pluralidad de pueblos indígenas al interior de Estados desde una perspectiva multicultural; en la adopción de la denominación “pueblos” para designar la especificidad indígena vinculada al ejercicio de derechos colectivos; y en el reconocimiento de su derecho a la libre determinación. La influencia que adquirió el informe Martínez Cobo se manifestó en el establecimiento del Grupo de Trabajo sobre poblaciones indígenas (1982), instancia que elaboró el primer proyecto de declaración sobre los derechos indígenas, y que influiría posteriormente en el establecimiento de instituciones sobre los derechos de los pueblos indígenas. Es el caso del Grupo de Trabajo sobre el Proyecto de Declaración de los Pueblos Indígenas (1995); el Foro Permanente sobre las Cuestiones Indígenas (2000); la Relatoría Especial sobre los derechos de los Pueblos Indígenas (2001); y el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007).

- En relación al Convenio 169 de la OIT (1989), la evidencia jurídica analizada muestra que la terminología del convenio recoge la expresión “pueblos” para designar la especificidad cultural indígena, con la salvedad de que dicho termino no se interpretara en el sentido que se le atribuye en el derecho internacional. Asimismo, la evidencia analizada muestra que uno de los principales aportes del Convenio 169 es haber reconocido la existencia de una pluralidad de pueblos indígenas al interior de los Estados a través del establecimiento internacional de criterios de identificación vinculantes para que los pueblos indígenas sean reconocidos (objetivamente) y se autoreconozcan (subjetivamente) como tales. En lo que concierne al derecho de libre determinación, el Convenio 169 no reconoció explícitamente dicho derecho, aunque dejó a salvo la posibilidad de que las Naciones Unidas lo reconozca posteriormente.

- En relación a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007), la evidencia jurídica analizada muestra que la Declaración representa el primer instrumento internacional que reconoce explícitamente el derecho de libre determinación de los pueblos indígenas, con la salvedad de que deberá ejercerse en marco de los Estados. En una ruta paralela a la adopción de la Declaración, la Corte Internacional de Justicia volvió nuevamente a adoptar una posición favorable a la libre determinación de los pueblos en general, entendido como un “derecho oponible erga omnes” (caso Timor Oriental, 1995 y Kosovo, 2010). Así, la aprobación de la Declaración y la sumatoria de los instrumentos jurídicos analizados confirma que existe una línea de continuidad entre el principio de libre determinación de los pueblos (1945) y el derecho de libre determinación de los pueblos indígenas (2007). En una primera fase (1945-1966), existe un reconocimiento del principio de libre determinación de los pueblos en el artículo 1 de la Carta de las Naciones Unidas. En una segunda fase (1966-1989), existe un reconocimiento del derecho de libre determinación de “todos los pueblos” en el artículo 1 -común- del PIDCP y del PIDESC, y el reconocimiento internacional de la existencia de una pluralidad de pueblos indígenas subestatales en el Convenio 169 de la OIT. Y en una tercera fase (1989-2016), como profundización de las anteriores, existe un reconocimiento explícito del derecho de libre determinación de los pueblos indígenas en el marco de la integridad territorial de los Estados. En la actualidad, el derecho de libre determinación de los pueblos indígenas se ejerce al interior de los Estados.
- La sumatoria de los hitos jurídicos mencionados y la evolución y línea de continuidad entre el principio de libre determinación de los pueblos y el derecho de libre

determinación de los pueblos indígenas configura un marco de referencia funcional a las demandas descoloniales de los pueblos en general y de los pueblos indígenas en particular. En el marco jurídico de los pueblos sometidos a dominación colonial, se reconoció el derecho de libre determinación externo, es decir, la posibilidad de separación de los Estados dominantes. Por su parte, en el marco jurídico de los derechos de los pueblos indígenas, se reconoció el derecho de libre determinación interno, es decir, dentro del marco de los Estados. A la luz de estos procesos, el reconocimiento del derecho de libre determinación de los pueblos indígenas ha creado las condiciones normativas para la legitimación del surgimiento, a nivel interno, de Estados Plurinacionales en situación de coexistencia con Estados Mononacionales. Todo lo anterior deja abierta la cuestión de los futuros alcances normativos del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas a la luz del carácter evolutivo de los derechos humanos.

Bibliografía

La bibliografía de la presente tesis se divide en tres tipos de fuentes: la doctrina, los instrumentos y resoluciones internacionales, y los informes de organismos de las Naciones Unidas.

1. Doctrina

ANAYA, James

2011 *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*. Madrid: Trotta: Universidad Internacional de Andalucía.

ANDERSON, Benedict

2005 *Imagined communities: reflections on the origin and spread of nationalism*. London: Verso.

BARBERIS, Julio

1984 *Los sujetos del derecho internacional*. Madrid: Tecnos.

BERMAN, Harold

2001 *La formación de la tradición jurídica de occidente*, México: Fondo de Cultura Económica.

BURNEO, José

2013 “El aporte del derecho internacional de los derechos humanos a la constitucionalización del derecho post 1945”. *Derecho PUCP – Revista de la Facultad de Derecho*, N° 71, pp. 169-1999.

CARILLO SALCEDO, Juan

2001 *Soberanía de los Estados y Derechos Humanos en Derecho Internacional Contemporáneo*. Madrid: Tecnos.

1996 *Curso de Derecho Internacional Público. Introducción a su estructura, dinámica y funciones*. Madrid: Tecnos.

CHARTERS, Claire y Rodolfo, STAVENHAGUEN (Edit.)

2010 *El desafío de la Declaración. Historia y futuro de la Declaración de la ONU sobre Pueblos Indígenas*. Copenhague: IWGIA.

DAES, Erika

1997 *Protección del patrimonio de los Pueblos Indígenas*. Nueva York: E/CN.4/Sub.2/1996/2.

<http://www.corteidh.or.cr/tablas/r912.pdf>

2001 *Las poblaciones indígenas y su relación con la tierra*, E/CN.4/Sub.2/2001/21, Nueva York.

<http://indianlaw.org/sites/default/files/Indigenous%20Peoples%20and%20their%20relation%20to%20land%20Spanish.pdf>

2004 *La soberanía permanente de los pueblos indígenas sobre sus recursos naturales*. Nueva York: E/CN.4/Sub.2/2004/30

[http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/Report%20by%20Erica%20Irene%20A.%20Daes%20\(Spanish\).pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/Report%20by%20Erica%20Irene%20A.%20Daes%20(Spanish).pdf)

DE VITORIA, Francisco

1975 *Reelecciones sobre los indios y el Derecho de Guerra*. Madrid: Espasa-Calpe.

ETXEBERRIA, Xavier

1999 “El debate sobre la universalidad de los derechos humanos”. *Instituto de Derechos Humanos. La declaración universal de derechos humanos en su cincuenta aniversario: un estudio preliminar*. Bilbao: Universidad de Deusto.

FARER, Tom

1987 “The United Nations and Human Rights: More than a Whimper Less than a Roar”. *Human Rights Quarterly* 9, N° 4, pp. 550-586.

FERRAJOLI, Luigi

1999 *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Madrid: Trotta.

GARCÍA HIERRO, Pedro y SURRALÉS, Alexandre

2009 *Antropología de un Derecho. Libre determinación territorial de los pueblos indígenas como derecho humano*. Copenhague: IWGIA.

GELLNER, Ernest

1998 *Naciones y Nacionalismo*. Madrid: Alianza Editorial.

GINÉS DE SEPÚLVEDA, Juan.

1979 *Tratado sobre las justas causas de la guerra contra los indios*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.

GIRAUDO, Laura y MARTIN-SANCHEZ, Juan (editores).

2011 *La ambivalente historia del Indigenismos. Campo Interamericano y Trayectorias Nacionales 1940–1970*. Lima: IEP.

GOÑI, Orria y Mikel BERRAONDO

s/f *Manual de derecho de los pueblos indígenas*. España: AECID.

<http://www.ipesderechoshumanos.org/pdf/proyecto-implementacion-manual-derecho-pueblos-indigenas.pdf>

GROS ESPIELL, Héctor

s/f *El derecho a la libre determinación de los pueblos y los derechos humanos*.

En Estudios sobre Derechos Humanos, s/l: s/e.

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2033/12.pdf>

GRUPO INTERNACIONAL DE TRABAJO SOBRE ASUNTOS INDÍGENAS (editores)

2014 *Convenio 169 de la OIT. Los desafíos de su implementación en América Latina a 25 años de su aprobación.* Copenhague: IWGIA.

HOBBSAWM, Eric

1997 *Naciones y Nacionalismo desde 1780.* Barcelona: Crítica.

HUACO, MARCO

2015 *Los trabajos preparatorios del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.* Bolivia: Fundación Konrad Adenauer.

http://www.kas.de/wf/doc/kas_41939-1522-4-30.pdf?150706180510

JELLINEK, Georg

1958 *Teoría General del Estado.* México D.F.: Continental.

LENIN, Vladimir

1974 La revolución socialista y el Derecho de las Naciones a la Autodeterminación. En *Tres artículos de Lenin sobre los problemas nacional y colonial.* Pekín: Ediciones en lenguas extranjeras.

[http://www.marx2mao.com/M2M\(SP\)/Lenin\(SP\)/SRSD16s.html#NOT](http://www.marx2mao.com/M2M(SP)/Lenin(SP)/SRSD16s.html#NOT)

[ES](#)

NACIONES UNIDAS

1983 *Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas.*
Estudio elaborado por José Martínez Cobo, relator especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías. Nueva York: E/CN. 4/Sub. 2/1986/7/Add. 1 a 4, 1981-1984.

NEYRA, Hugo

2013 *¿Qué es la Nación?* Lima: Universidad de San Martín de Porres.

MARTÍNEZ, Miguel

1995 *Estudios sobre los tratados, convenios y otros acuerdos constructivos entre los Estados y las poblaciones indígenas.* Nueva York: E/CN.4/Sub.2/1995/27.

http://users.skynet.be/reino-del-mapu/estudio_de_tratados_de_la_onu.htm

MIAJA DE LA MUJELA, Adolfo

1968 *La emancipación de los pueblos coloniales y el Derecho Internacional.*
Madrid: Tecnos.

MILLER, David

1997 *Sobre la nacionalidad: autodeterminación y pluralismo.* Barcelona: Paidós.

MIGNOLO, Walter

2007 *La Idea de América Latina: la herida colonial y la opción decolonial.*
Barcelona: Gedisa.

MORENO QUINTANA, Lucio

1963 *Tratado de Derecho Internacional*. Buenos Aires: Sudamericana.

NIKKEN, Pedro

1987 *La protección internacional de los derechos humanos: su desarrollo progresivo*. Madrid: Instituto Interamericano de Derechos Humanos: Civitas.

NOVAK, Fabián

2001 *Derecho Internacional público. Tomo II. Sujetos de Derecho Internacional, vol. 1 y 2*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

OBIETA CHALBAUD, José.

1985 *El derecho humano a la autodeterminación de los pueblos*. Madrid: Tecnos.

O'DONNELL, Guillermo

2004 *Acerca del Estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión*. En *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanos*. Buenos Aires: PNUD, pp. 149-191.

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS (OACDH)

2005 *Compilación de observaciones finales del Comité de Derechos Humanos sobre países de América Latina y el Caribe (1977-2004)*. Santiago de Chile: OACDH-CDH.

2013 *Los pueblos indígenas y el sistema de derechos humanos.* Nueva York/Ginebra: Folleto informativo N° 9/Rev.2.
http://www.ohchr.org/Documents/Publications/fs9Rev.2_SP.pdf

2013 *La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Manual para las instituciones Naciones de Derechos Humanos.* ACNUDH: Suiza.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE TRABAJO (OIT)

1953 *Poblaciones indígenas: condiciones de vida y de trabajo de los pueblos autóctonos de los países independientes.* Ginebra: OIT.

1955 *Conferencia Internacional de Trabajo. Informe VIII. Condiciones de vida y de trabajo de las poblaciones indígenas en los países independientes.* Ginebra: OIT.

1957 *Conferencia Internacional de Trabajo. Informe VI. Protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribuales y semitribuales en los países independientes.* Ginebra: OIT.

1986 Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribuales, 1957 (Núm. 107). Ginebra, 1-10 de septiembre de 1986. GB.234/5/4. Quinto punto del orden del día. 234va Reunión del Consejo de Administración. Ginebra: OIT.

1988 Informe VI (parte 1 y 2). Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Nº 107). Sexto punto del orden del día. 75va Reunión de la Conferencia Internacional de Trabajo. Ginebra: OIT.

1989 Informe VI (parte 1, 2A y 2B). Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Nº 107). Cuarto punto del orden del día. 76va Reunión de la Conferencia Internacional de Trabajo. Ginebra: OIT

2009 *Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica: una guía sobre el convenio 169 de la OIT.* Ginebra: OIT.

PAREKH, Bhikhu

2005 *Repensando el Multiculturalismo.* Madrid: Istmo.

QUIJANO, Aníbal

2000 “Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina”. LANDER, Edgar (comp.). *La colonialidad del saber*. Buenos Aires: CLACSO, pp. 201-241.

ROCKER, Rudolf

1942 *Nacionalismo y cultura*. Buenos Aires: Imán.

STAVENHAGEN, Rodolfo y Diego ITURRALDE (compiladores)

1990 *Entre la ley y la costumbre, el derecho consuetudinario indígena en América Latina*. México D.F.: Instituto Indigenista Interamericano, IIDH.

TAYLOR, Charles

1993 *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

TODOROV, Tzvetan

2008 *La Conquista de América: El problema del Otro*. México: Siglo Veintiuno.

VILLÁN DURÁN, Carlos

2002 *Curso de derecho internacional de los derechos humanos*. Madrid: Trotta.

VILLORO, Luis

2007 *Los retos de la sociedad por venir. Ensayos sobre justicia, democracia y multiculturalismo*. México: Fondo de Cultura Económica.

WEBER, Max.

2012 “El científico y el político”. En *La política como vocación*. Madrid: Alianza Editorial.

2. Instrumentos y resoluciones internacionales

CONFERENCIA MUNDIAL DE DERECHOS HUMANOS

1993 *Declaración y Programa de Acción de Viena*, 25 de junio. Consulta: 30 de mayo de 2017.

http://www.ohchr.org/Documents/Events/OHCHR20/VDPA_booklet_Spanish.pdf

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (ECOSOC)

1995 *Resolución 1995/32*. Establecimiento de un Grupo de Trabajo de la Comisión de Derechos Humanos para examinar un proyecto de declaración de conformidad con el párrafo 5 de la resolución 49/214 de la Asamblea General. Ginebra: 25 de julio.

2000 *Resolución 2000/22*. Establecimiento de un Foro Permanente para las cuestiones indígenas. Ginebra: 28 de julio.

2007 *Resolución 6/36*. Mecanismos de Expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas. Ginebra: 14 de diciembre. Consulta: 30 de mayo de 2017.

2001 *Resolución 2001/57. Derechos humanos y cuestiones indígenas.* Ginebra:
24 de abril.

CORTE PERMANENTE DE JUSTICIA INTERNACIONAL

1927 *Caso Lotus (Francia v. Turquía).* Sentencia: 7 de diciembre. Serie A, N° 10.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA

1945 *Estatuto De la Corte Internacional de Justicia* (Anexo a la Carta de las Naciones Unidas). Adopción: 26 de junio. Consulta: 30 de mayo de 2017.

<http://www.icj-cij.org/homepage/sp/icjstatute.php>

1971 *Caso Namibia vs. Sudáfrica.* Opinión Consultiva: 21 de junio.

1975 *Caso Sahara Occidental vs. Marruecos y Mauritania.* Opinión Consultiva:
16 de octubre.

1995 *Caso Timor Oriental (Portugal vs. Australia).* Sentencia: 30 de junio.

2010 *Conformidad con el derecho internacional de la declaración unilateral de independencia relativa a Kosovo*. Opinión Consultiva: 22 de julio.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU)

1945 *Carta de las Naciones Unidas*. San Francisco: 26 de junio.

1948 *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. San Francisco: 10 de diciembre.

1946 *Resolución 9 (I)*. Territorios no autónomos. Nueva York: 9 de febrero.
Consulta: 30 de mayo de 2017.

[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/9\(I\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/9(I))

1946 *Resolución 66 (I)*. Transmisión de Información de acuerdo con el artículo 73 (e) de la Carta. 14 de diciembre. Consulta: 30 de mayo de 2017.

[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/66\(I\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/66(I))

1949 *Resolución 275 (III)*. Estudio de los problemas sociales concernientes a las poblaciones aborígenes del continente americano. Ginebra: 11 de mayo. Consulta: 30 de mayo de 2017.

[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/275\(III\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/275(III))

1952 *Resolución 569 (VI)*. Nuevo nombre de la Comisión Especial encargada de examinar la información transmitida en virtud del inciso e del artículo 73 de la Carta. 18 de enero. Consulta: 30 de mayo de 2017.

[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/569\(VI\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/569(VI))

1960 *Resolución 1514 (XV)*. Declaración sobre la concesión de independencia a los países y pueblos coloniales. Nueva York: 14 de diciembre. Consulta: 30 de mayo de 2017.

[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/1514\(XV\)%20](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/1514(XV)%20)

1960 *Resolución 1541 (XV)*. Principios que deben de servir de guía a los Estados Miembros para determinar si existe o no la obligación de transmitir la información que se pide en el inciso “e” del artículo 73 de la Carta ONU. Nueva York: 15 de diciembre. Consulta: 30 de mayo de 2017.

[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/1541\(XV\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/1541(XV))

- 1961 *Resolución 1654 (XVI)*. La situación respecto de la aplicación de la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales. Nueva York: 27 de noviembre. Consulta: 30 de mayo de 2017.
[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/1654\(XVI\)%20](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/1654(XVI)%20)
-
- 1969 Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Viena: 23 de mayo.
-
- 1969 Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación racial. Ginebra: 21 de setiembre.
-
- 1966 Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos. Ginebra: 16 de diciembre.
-
- 1966 Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Ginebra: 16 de diciembre.
-
- 1979 *Resolución 2625 (XXV)*. 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.

Nueva York: 24 de octubre. Consulta: 30 de mayo de 2017.

[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/2625\(XXV\)&Lang=S&Ar
ea=RESOLUTION](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/2625(XXV)&Lang=S&Ar
ea=RESOLUTION)

2007 Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos
Indígenas. Nueva York: 13 de setiembre.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE TRABAJO (OIT)

1932 Convenio N° 29 sobre trabajo forzoso. Ginebra: 01 de mayo.

1936 Convenio N° 50 sobre el reclutamiento de trabajadores indígenas. Ginebra:
20 de junio.

1957 Convenio N° 107 sobre poblaciones indígenas y tribales en países
independientes. Ginebra: 5 de junio.

1957 Recomendación N° 104 sobre poblaciones indígenas y tribales. Ginebra: 26
de junio.

1989 Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Ginebra: 27 de junio.

1989 Resolución sobre la Acción de la OIT concerniente a los pueblos indígenas y tribales. Ginebra: 27 de junio.

PACTO BRIAND-KELLOGG

1928 Tratado de Renuncia a la Guerra. París: 27 de agosto.

SOCIEDAD DE NACIONES

1919 Pacto de la Sociedad de Naciones. Versales: 28 de junio.

3. Informes de Organismos de las Naciones Unidas

- **Comité de Derechos Humanos y Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**

COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS

1084 Observación General No. 12, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 1 - Derecho de libre determinación, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 152. Consulta: 30 de mayo de 2017.

<http://hrlibrary.umn.edu/hrcommittee/Sgencom12.html>

1994 *Observación General N° 23, Art. 27 – Derechos de las minorías.* Comité de Derechos Humanos: HRI/GEN/1/Rev.7. Consulta: 30 de mayo de 2017.
<http://hrlibrary.umn.edu/hrcommittee/Sgencom23.html>

1992 *Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Colombia.* Informe en el 47° período de sesiones. Suplemento No. 40 (A/47/40), Nueva York: 9 de octubre. Consulta: 30 de mayo de 2017.
[http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/publications/HRC-Compilacion\(1977-2004\).pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/publications/HRC-Compilacion(1977-2004).pdf)

1999 *Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Canadá.* Informe en 65° período de sesiones CCPR/C/79/Add.105, Nueva York: 07 de abril de 1999. Consulta: 30 de mayo de 2017.
<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2003/2388.pdf>

1999 *Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: México.* Informe en el 69° período de sesiones CCPR/C/79/Add.109, Nueva York: 27 de julio de 1999. Consulta: 30 de mayo de 2017.

[http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/publications/HRC-Compilacion\(1977-2004\).pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/publications/HRC-Compilacion(1977-2004).pdf)

1999 *Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Noruega.*
Informe en el 69º período de sesiones. CCPR/C/79/Add.112, Nueva York:
01 de noviembre de 1999. Consulta: 30 de mayo de 2017.
<http://hrlibrary.umn.edu/hrcommittee/spanish/norway1999.html>

2000 *Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Australia.*
Informe en el 69º periodo de sesiones. A/55/40, párr.498-528, 24 de julio.
Consulta: 30 de mayo de 2017.
<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2002/1372>

2000 *Apirana Mahuika et al. vs. Nueva Zelanda* (Comunicación No. 547/1993,
15/11/2000), UN Doc. CCPR/C/70/D/547/1993. Nueva York : 15 de
noviembre. Consulta: 30 de mayo de 2017.
<http://hrlibrary.umn.edu/hrcommittee/spanish/547-1993.html>

2006 *Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Canadá.* Informe en el 85º período de sesiones. CCPR/C/CAN/CO/5. Nueva York: 20 de abril. Consulta: 30 de mayo de 2017.

<file:///C:/Users/USER/Downloads/G0641365.pdf>

2007 *Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Chile.* Informe en el 89 período de sesiones. CCPR/C/CHL/CO/5. Nueva York: 17 de abril. Consulta: 30 de mayo de 2017.

<http://acnudh.org/wp-content/uploads/2010/12/CCPR-CHILE-2007.pdf>

2008 *Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Panamá.* Informe en el 92 período de sesiones. CCPR/C/PAN/CO/3/. Nueva York: 04 de abril.

2008 *Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Dinamarca.* Informe en el 94 período de sesiones. CCPR/C/DNK/CO/5. Nueva York: 27 de noviembre.

2009 *Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Suecia.* Informe en el 95 período de sesiones. CCPR/C/SWE/CO/6 (2009). Nueva York: 07 de mayo.

2010 *Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: El Salvador.* Informe en el 100 periodo de sesiones. CCPR/C/SLV/CO/6 (2010). Nueva York: 18 de noviembre.

COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

2009 *Observación General N° 21, Derecho de toda persona a participar en la vida cultural (artículo 15, párrafo 1.a.), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.* E/C.12/GC/21/Rev. 1. Ginebra: 2 a 20 de noviembre. Consulta: 30 de mayo de 2017.

https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CESCR/00_1_obs_grales_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html#GEN21

- Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (ECOSOC)

2002 *Foro Permanente: Informe sobre el primer período de sesiones.* E/2002/43/Rev.1-E/CN.19/2002/3/Rev.1 (2002). Nueva York: 13 a 24 de mayo. Consulta: 30 de mayo de 2017.

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/722/22/PDF/N0272222.pdf?OpenElement>

2003 *Foro Permanente: Informe sobre el segundo período de sesiones.* E/2003/43-E/C.19/2003/22. Nueva York: 12 a 23 de mayo. Consulta: 30 de mayo de 2017.

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/392/53/PDF/N0339253.pdf?OpenElement>

2004 *Foro Permanente: Informe sobre el tercer período de sesiones.* E/2004/43-E/C.19/2004/23. Nueva York: 10 de 21 de mayo. Consulta: 30 de mayo de 2017.

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/384/68/PDF/N0438468.pdf?OpenElement>

2005 *Foro Permanente: Informe sobre el cuarto período de sesiones.* E/2005/43-E/C.19/2005/9. Nueva York: 16 a 27 de mayo. Consulta: 30 de mayo de 2017.

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/377/63/PDF/N0537763.pdf?OpenElement>

2006 Foro Permanente: Informe sobre el quinto período de sesiones. E/2006/43-E/C.19/2006/11 (2006). Nueva York: 15 a 26 de mayo. Consulta: 30 de mayo de 2017.

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/384/37/PDF/N0638437.pdf?OpenElement>

2007 Foro Permanente: Informe sobre el sexto período de sesiones. E/2007/43-E/C.19/2007/12. Nueva York: 14 a 25 de mayo. Consulta: 30 de mayo de 2017.

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/376/77/PDF/N0737677.pdf?OpenElement>

2008 Foro Permanente: Informe sobre el séptimo período de sesiones. E/2008/43-E/C.19/2008/13. Nueva York: 21 de abril a 2 de mayo. Consulta: 30 de mayo de 2017.

<file:///C:/Users/USER/Downloads/n0833884-2.pdf>

2009 Foro Permanente: Informe sobre el octavo período de sesiones. E/2009/43-E/C.19/2009/14. Nueva York: 18 a 29 de mayo. Consulta: 30 de mayo de 2017.

http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/E_C_19_2009_14_es.pdf

2010 Foro Permanente: Informe sobre el noveno período de sesiones. E/2010/43-E/C.19/2010/15. Nueva York: 19 a 30 de abril. Consulta: 30 de mayo de 2017.

http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/E_2010_43_ES.pdf

2011 Foro Permanente: Informe sobre el décimo período de sesiones. E/2011/43-E/C.19/2011/14. Nueva York: 16 a 27 de mayo. Consulta: 30 de mayo de 2017.

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/370/66/PDF/N1137066.pdf?OpenElement>

2012 Foro Permanente: Informe sobre el 11º período de sesiones. E/2012/43E/C-19/2012/13. Nueva York: 07 a 18 de mayo. Consulta: 30 de mayo de 2017.

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/359/20/PDF/N1235920.pdf?OpenElement>

2013 Foro Permanente: Informe sobre el 12º período de sesiones. E/2013/43-E/C.19/2013/25 (2013). Nueva York: 20 a 31 de mayo. Consulta: 30 de mayo de 2017.

<http://www.refworld.org/cgi->

[bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=51f8ea1d4](http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=51f8ea1d4)

2014 Foro Permanente: Informe sobre el 13º período de sesiones. E/2014/43-E/C.19/2014/11. Nueva York: 12 a 23 de mayo. Consulta: 30 de mayo de 2017.

<https://documents-dds->

[ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/423/66/PDF/N1442366.pdf?OpenElement](https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/423/66/PDF/N1442366.pdf?OpenElement)

2015 Foro Permanente: Informe sobre el 14º período de sesiones. E/2015/43-E/C.19/2015/10. Nueva York: 20 de abril a 1 de mayo. Consulta: 30 de mayo de 2017.

<https://documents-dds->

[ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/143/77/PDF/N1514377.pdf?OpenElement](https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/143/77/PDF/N1514377.pdf?OpenElement)

2016 Foro Permanente: Informe sobre el 15º período de sesiones. E/2016/43-E/C.19/2016/11. Nueva York: 09 a 20 de mayo. Consulta: 30 de mayo de 2017.

[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/2016/43&referer=
http://www.un.org/en/documents/index.html&Lang=S](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/2016/43&referer=http://www.un.org/en/documents/index.html&Lang=S)

- **Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas**

SUBCOMISIÓN DE PREVENCIÓN DE DISCRIMINACIONES Y PROTECCIÓN A LAS
MINORÍAS.

1993 *Proyecto de declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas.*
Documento de trabajo revisado presentado por la presidenta-relatora, Sra.
Erica-Irene Daes, en cumplimiento de la resolución. 45º período de
sesiones, E/CN.4/Sub.2/1993/26. Nueva York: 18 de junio 1993. Consulta:
30 de mayo de 2017.

[https://documents-dds-
ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G93/140/40/PDF/G9314040.pdf?OpenElement](https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G93/140/40/PDF/G9314040.pdf?OpenElement)

1993 *Nota explicativa acerca del proyecto de declaración sobre los derechos de
los pueblos indígenas (por Erica Irene A. Daes, presidenta del Grupo de
Trabajo sobre Poblaciones Indígenas).* 45º período de sesiones.
E/CN.4/Sub.2/1993/26/Add.1. Nueva York: 19 de julio 1993. Consulta: 30
de mayo de 2017.

[https://documents-dds-
ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G93/143/09/PDF/G9314309.pdf?OpenElement](https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G93/143/09/PDF/G9314309.pdf?OpenElement)

1994 *Proyecto de Declaración Convenido por los Miembros de Trabajo en su 11º periodo de sesiones, 46º periodo de sesiones. E/CN.4/Sub.2/1994/2/Add.1. Nueva York: 20 de abril. Consulta: 30 de mayo de 2017.*

<https://documents-dds->

[ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G94/125/13/PDF/G9412513.pdf?OpenElement](https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G94/125/13/PDF/G9412513.pdf?OpenElement)

- **Grupo de Trabajo sobre el proyecto de declaración sobre los derechos de los Pueblos Indígenas**

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (ECOSOC)

1996 *Proyecto de informe del Grupo de Trabajo establecido de conformidad con la resolución 1995/32 de la Comisión de Derechos Humanos, 52º periodo de sesiones. E/CN.4/1996/84. Nueva York: 04 de enero. Consulta: 30 de mayo de 2017.*

<https://documents-dds->

[ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G96/101/02/PDF/G9610102.pdf?OpenElement](https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G96/101/02/PDF/G9610102.pdf?OpenElement)

1997 *Proyecto de informe del Grupo de Trabajo establecido de conformidad con la resolución 1995/32 de la Comisión de Derechos Humanos, 53º periodo de sesiones. E/CN.4/1997/102. Nueva York: 10 de diciembre. Consulta: 30 de mayo de 2017.*

<https://documents-dds->

[ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G96/143/87/PDF/G9614387.pdf?OpenElement](https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G96/143/87/PDF/G9614387.pdf?OpenElement)

1998 *Proyecto de informe del Grupo de Trabajo establecido de conformidad con la resolución 1995/32 de la Comisión de Derechos Humanos, 54º período de sesiones. E/CN.4/1998/106. Nueva York: 15 de diciembre. Consulta: 30 de mayo de 2017.*

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G97/144/90/PDF/G9714490.pdf?OpenElement>

1999 *Proyecto de informe del Grupo de Trabajo establecido de conformidad con la resolución 1995/32 de la Comisión de Derechos Humanos, 55 período de sesiones. E/CN.4/1999/82. Nueva York: 20 de febrero. Consulta: 30 de mayo de 2017.*

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G99/102/93/PDF/G9910293.pdf?OpenElement>

2000 *Proyecto de informe del Grupo de Trabajo establecido de conformidad con la resolución 1995/32 de la Comisión de Derechos Humanos, 56º período de sesiones. E/CN.4/2000/84. Nueva York: 06 de diciembre. Consulta: 30 de mayo de 2017.*

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G99/162/22/PDF/G9916222.pdf?OpenElement>

2001 *Proyecto de informe del Grupo de Trabajo establecido de conformidad con la resolución 1995/32 de la Comisión de Derechos Humanos, 57º período de sesiones. E/CN.4/2001/85. Nueva York: 06 de febrero. Consulta: 30 de mayo de 2017.*

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G01/109/09/PDF/G0110909.pdf?OpenElement>

2002 *Proyecto de informe del Grupo de Trabajo establecido de conformidad con la resolución 1995/32 de la Comisión de Derechos Humanos, 58º período de sesiones. E/CN.4/2002/98 Nueva York: 06 de marzo. Consulta: 30 de mayo de 2017.*

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G02/112/79/PDF/G0211279.pdf?OpenElement>

2003 *Proyecto de informe del Grupo de Trabajo establecido de conformidad con la resolución 1995/32 de la Comisión de Derechos Humanos, 59º período de sesiones. E/CN.4/2003/92. Nueva York: 06 de enero. Consulta: 30 de mayo de 2017.*

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G03/100/84/PDF/G0310084.pdf?OpenElement>

2004 *Proyecto de informe del Grupo de Trabajo establecido de conformidad con la resolución 1995/32 de la Comisión de Derechos Humanos, 60º período de sesiones. E/CN.4/2004/81. Nueva York: 17 de enero. Consulta: 30 de mayo de 2017.*

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G04/100/91/PDF/G0410091.pdf?OpenElement>

2005 *Proyecto de informe del Grupo de Trabajo establecido de conformidad con la resolución 1995/32 de la Comisión de Derechos Humanos, 61º período de sesiones. E/CN.4/2005/89. Nueva York: 28 de febrero. Consulta: 30 de mayo de 2017.*

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/113/68/PDF/G0511368.pdf?OpenElement>

2006 *Proyecto de informe del Grupo de Trabajo establecido de conformidad con la resolución 1995/32 de la Comisión de Derechos Humanos, 62º período de sesiones. E/CN.4/2006/79. Nueva York: 22 de marzo. Consulta: 30 de mayo de 2017.*

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G06/119/49/PDF/G0611949.pdf?OpenElement>

- **Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas**

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS

2008 *Informe del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígena sobre su primer periodo de sesiones. A/HRC/10/56. Nueva York: 08 de enero. Consulta: 30 de mayo de 2017.*

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/103/08/PDF/G0910308.pdf?OpenElement>

HUMAN RIGHTS COUNCIL

2009 *Report of the Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples on its second session. A/HRC/12/32. New York: 8 September 2009. Consulta: 30 de mayo de 2017.*

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/153/94/PDF/G0915394.pdf?OpenElement>

2010 *Report of the Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples on its third session. A/HRC/15/36. Nueva York: 23 August 2010. Consulta: 30 de mayo de 2017.*

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/155/85/PDF/G1015585.pdf?OpenElement>

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS

2013 *Informe del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígena sobre su sexto periodo de sesiones. A/HRC/29/49. Nueva York: 31 de julio.*

2014 *Informe del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígena sobre su séptimo periodo de sesiones. A/HRC/27/64. Nueva York: 08 de agosto.*

2016 *Resolución 33/25: Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. 33er período de sesiones. A/HRC/RES/33/25. Nueva York: 05 de octubre. Consulta: 30 de mayo de 2017.*
<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/224/19/PDF/G1622419.pdf?OpenElement>

- Relatoría Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

COMISION DE DERECHOS HUMANOS

2002 *Informe de la Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas a la Comisión de Derechos Humanos. E / CN.4 / 2002/97. Nueva York: 04 de febrero.*

2003 *Informe de la Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas a la Comisión de Derechos Humanos. E / CN.4 / 2003/90. Nueva York: 21 de enero.*

2004 *Informe de la Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas a la Comisión de Derechos Humanos. E / CN.4 / 2004/80. Nueva York: 26 de enero.*

2005 *Informe de la Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas a la Comisión de Derechos Humanos. E / CN.2005 / 88. Nueva York: 06 de enero.*

2006 *Informe de la Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas a la Comisión de Derechos Humanos. E / CN.4 / 2006/78. Nueva York: 16 de febrero.*

2007 *Informe de la Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas al Consejo de Derechos Humanos. A / HRC / 4/32. Nueva York: 27 de febrero.*

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS

2008 *Informe de la Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas al Consejo de Derechos Humanos. A / HRC / 9/9. Nueva York: 11 de agosto.*

2009 *Informe de la Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas al Consejo de Derechos Humanos. A / HRC / 12/34. Nueva York: 15 de julio.*

2010 *Informe de la Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas al Consejo de Derechos Humanos. A / HRC / 15/37. Nueva York: 19 de julio.*

2011 *Informe de la Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas al Consejo de Derechos Humanos. A / HRC / 18/35. Fecha: 11 de julio.*

2012 *Informe de la Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas al Consejo de Derechos Humanos. A / HRC / 21/47. Fecha: 06 de julio.*

2013 *Informe de la Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas al Consejo de Derechos Humanos. A / HRC / 24/41. Fecha: 01 de julio.*

2014 *Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas al Consejo de Derechos Humanos. A/HRC/27/52. Nueva York: 11 de agosto.*

2015 *Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas al Consejo de Derechos Humanos. A/HRC/30/41. Fecha: 06 de agosto.*

2016 *Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas al Consejo de Derechos Humanos. A/HRC/30/41. Fecha: 11 de agosto 2016.*

Agradecimientos

A mis padres, por la confianza absoluta.

A Claudia, por el amor interestelar.

A mi hermana, tan cerca y tan lejos.

A mis amigos, por las noches alucinantes.

A mi asesor de tesis, por su apoyo y rigurosidad maestra.

A los amigos indígenas, testimonio extenso de sabiduría ancestral.

