

# La internacionalización de los derechos indígenas en América Latina: ¿el fin de un ciclo?

Luis Rodríguez-Piñero Royo

## Introducción

El sistema internacional de los derechos humanos se ha convertido en un pilar fundamental de los procesos de movilización política y reconocimiento legal de los pueblos indígenas en todo el mundo (Brysk, 2000; Niezen, 2003). El reciente debate en torno a la *Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas* en la Asamblea General de Naciones Unidas; la creación del *Foro Permanente sobre las Cuestiones Indígenas* y su colocación estratégica en la jerarquía institucional de las Naciones Unidas; la creación de la *Relatoría Especial* sobre derechos y la adopción, hace ya más de una década, del *Convenio n° 169* de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), son sólo algunos de los hitos más importantes que dan cuenta de la internacionalización de las demandas indígenas, hasta el punto en que ya se hace imposible hablar de derechos indígenas sin mantener una mirada constantemente puesta en estos procesos.

América Latina es precisamente la región del mundo donde la internacionalización de las demandas indígenas ha revestido una mayor importancia. *Awas Tingni*, *Marcos*, *Rigoberta*, *Stavenhagen*, son sólo algunos de los nombres propios que ejemplifican el peso del factor internacional en relación con la cuestión indígena en el contexto latinoamericano y que, a pesar del peso relativo de otras representaciones geográficas en el movimiento indígena internacional, sencillamente no puede compararse con el papel que ha desempeñado la dimensión internacional de la defensa de los derechos indígenas en otras regiones del mundo. La internacionalización de las demandas indígenas en América Latina presenta una serie de características propias que la diferencia de procesos en esas otras regiones, características que explican también los alcances y las limitaciones de esta internacionalización.

Este texto se propone analizar la dimensión internacional en la articulación de las demandas indígenas en América Latina, así como en los procesos de reforma legislativa e institucional derivadas de estas demandas. Con este objetivo, el capítulo examina, en primer lugar, las razones que explican la especial importancia de la dimensión internacional de los derechos indígenas en la articulación de las demandas indígenas en América Latina. Seguidamente, se analiza los distintos mecanismos internacionales que han tenido un papel durante la última década en la defensa de los derechos indígenas en la región, intentando esbozar una reflexión crítica en torno al impacto de estos mecanismos.

La ponencia concluye con un balance crítico de las experiencias de la última década, en un momento en el que la internacionalización de las demandas indígenas parece haber comenzado a tocar techo.

## El origen latinoamericano del régimen internacional de los derechos indígenas

La visibilidad y peso relativos tanto del movimiento indígena norteamericano como de la producción académica norteamericana en la articulación del régimen contemporáneo sobre derechos de los pueblos indígenas ha tendido, desde sus momentos fundacionales a finales de los años setenta, a sobrevalorar la importancia de la dimensión internacional de las demandas indígenas en estos países y en otros países de tradiciones jurídico-políticas semejantes. En un artículo convertido en un clásico de la cuantiosa literatura académica en la materia, Russell Barsh hablaba de la «Norteamérica indígena y del derecho internacional», argumentando que el interés contemporáneo sobre la situación de los derechos indígenas en el derecho internacional era un efecto del debate en el derecho estadounidense desde el siglo XIX (Barsh, 1983).

El énfasis en el papel de organizaciones y pueblos de Estados Unidos y Canadá en la narración del surgimiento del movimiento internacional a favor de los derechos indígenas suele dejar de lado, sin embargo, la importancia que ha alcanzado el factor internacional en el debate sobre los derechos indígenas en América Latina. La gran mayoría de los países latinoamericanos han ratificado el Convenio n° 169 de la OIT, y las ratificaciones latinoamericanas constituyen más de la mitad de la lista de ratificaciones de este instrumento. En el período 1987-1999, la mayor parte de los estados latinoamericanos que han llevado a cabo reformas constitucionales han tenido lugar en los países latinoamericanos (Aparicio, 2001; Assies et al., 2001; Clavero, 2000), siguiendo un modelo que Donna Lee Van Cott ha definido como de «constitucionalismo multicultural», directamente influido por el Convenio n° 169 (Van Cott, 2002). Otras tantas reformas legislativas e institucionales han seguido a estos reconocimientos constitucionales, que igualmente no han sido ajenos a las nuevas normas internacionales existentes en este ámbito. Como analizaremos con mayor detalle más adelante, algunos de los casos internacionales más relevantes relativos a los derechos de los pueblos indígenas están vinculados a países latinoamericanos. Y tanto las organizaciones indígenas como los estados latinoamericanos han desempeñado una importancia fundamental en los últimos desarrollos internacionales relativos a los derechos de los pueblos indígenas, desde la creación de la relatoría especial sobre los derechos indígenas como la reciente votación de la *Declaración de la ONU* tanto en el Consejo de Derechos Humanos como en la Asamblea General. Los procesos internacionales han gozado de un alto grado de

sociabilidad, y a pesar del desgaste que en ocasiones ha podido detectarse en relación con la participación en estos procesos, la agenda internacional continúa siendo un punto central en la conformación del discurso y de la agenda de los movimientos indígenas en los distintos países. Seguramente no hay otra región del mundo donde el sistema internacional de derechos humanos haya desempeñado un papel tan relevante como en América Latina en relación con las cuestiones indígenas.

¿Cuáles son los factores que explican la relevancia de esta dimensión internacional en el contexto latinoamericano? Un primer factor es de carácter histórico. En contra del argumento de Barsh, el régimen contemporáneo de los derechos de los pueblos indígenas tiene un vínculo histórico fundamental con América Latina. Diversos autores han detectado la relación de complicidad entre los modernos estados latinoamericanos y las doctrinas del derecho internacional que justificaron la «domesticación» de los pueblos indígenas durante el período de construcción de estos estados (Clavero, 2000; Gutiérrez, 2004). La relación entre las normas internacionales relativas a los derechos indígenas y los sistemas políticos y jurídicos latinoamericanos encuentra una vía más directa a partir de los años treinta del pasado siglo, con la relación de complicidad entre el indigenismo americano y las políticas asimilacionistas promovidas por las organizaciones internacionales, una relación de complicidad que llevaría a la adopción de los primeros estándares internacionales en la materia, recogidos en el Convenio n° 107 de la OIT (Rodríguez-Piñero, 2005; Tennant, 1994). El Convenio es el mejor exponente de una primera internacionalización de la cuestión indígena que, a diferencia del debate contemporáneo, hunde sus bases en el régimen internacional heredado de la posguerra y comparte con él las mismas asunciones de modernización e integración propias de la teoría social de este período.

Esta temprana sintonía entre los discursos y las prácticas indigenistas con la articulación de las normas internacionales sobre pueblos indígenas se recordará con el proceso de revisión del Convenio n° 107, que culminará con la adopción del Convenio n° 169 en 1989. El alto grado de ratificaciones del Convenio n° 169 por los países latinoamericanos no tiene otra explicación que la preexistencia del Convenio n° 107, cuyo tono marcadamente indigenista, así como su propio proceso de generación en el seno de la OIT, hicieron de estos países sus principales clientes (Leary, 2002; Swepston y Tomei, 1994). Durante la década de los noventa, un total de 12 estados latinoamericanos

ratificaron el Convenio n° 169 de la OIT, generando el mayor bloque de ratificaciones de dicho instrumento. Sólo tres países de la América continental de habla hispana no han ratificado el Convenio y dos de ellos, Chile y Nicaragua, se encuentran en discusiones para su ratificación. Como veremos, las ratificaciones de los países latinoamericanos de este instrumento han permitido la actuación de los órganos de supervisión de la OIT en relación con alegaciones de violación de los derechos consagrados en el mismo.

Un segundo factor que explica la importante dimensión internacional de la cuestión indígena en América Latina tiene que ver con los procesos más amplios de transición sociopolítica que se han dado en la región desde finales de los años ochenta. Muchos de los países latinoamericanos, la mayoría, habiendo experimentado períodos de dictadura o guerra civil, se sumergieron en procesos de «transformación constitucional» para sentar las bases de nuevos pactos sociales, una coyuntura en la que los derechos indígenas pudieron entrar en la agenda de reforma con independencia de la influencia relativa del movimiento indígena en algunos países, como por ejemplo Colombia (Van Cott, 2000).

Relacionado con el anterior, un tercer factor que puede explicar la importante internacionalización de las cuestiones indígenas en América Latina es el alto nivel de apertura de estos países al sistema internacional de derechos humanos. Al margen de que esta apertura se traduzca en cambios sustantivos en la situación de los derechos humanos en la región, lo cierto es que la experiencia del período de las dictaduras y de las guerras civiles en América Latina se ha traducido en una alta porosidad de las normas e instituciones de derechos humanos, una situación que se diferencia de extremos de dependencia o de aislacionismo más comunes en otros latitudes. Un papel importante en este sentido lo ha desempeñado la existencia de un sistema regional de derechos humanos, el sistema interamericano que, desde el establecimiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a mediados de los años cincuenta, y sobre todo a partir de finales de los ochenta, ha contribuido a generar un auténtico sistema «subregional» de promoción del discurso y de la institucionalidad de los derechos humanos en América Latina (Faúndez, 1999; Harris y Livingstone, 1998). Como veremos, las bases normativas e institucionales sentadas por el sistema interamericano de derechos humanos durante décadas le han permitido convertirse en uno de los referentes fundamentales para la defensa de los derechos indígenas en el subcontinente.

Estos distintos procesos fueron trazando una coyuntura durante la década de los ochenta y noventa que permitió y reforzó el surgimiento de movimientos indígenas de nuevo cuño en América Latina. Herederas de décadas de interacción con los estados y otros actores políticos, una nueva generación de líderes, organizaciones y redes hace su aparición en la escena política latinoamericana de ese momento y cobra visibilidad con la celebración de los «quinientos años de resistencia indígena y negra. Un rasgo diferencial de este nueva generación de experiencias organizativas es su separación crítica de otros movimientos políticos y la asunción de un discurso diferenciado que asume las principales reivindicaciones del movimiento indígena internacional (Brysk, 2000). A través de su progresiva integración en redes transnacionales indígenas como las ahora frustradas experiencias del Consejo Indio de Sudamérica (CISA), la Coordinación de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA), o el más global Congreso Mundial de los Pueblos Indígenas (WCIP), así como de su participación creciente en foros internacionales, como el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas, esta nueva generación de organizaciones indígenas ha creado vínculos estrechos con los espacios y los mecanismos internacionales, y ha tenido un papel crucial en la internacionalización de las cuestiones indígenas en sus propios países.

El ciclo de afluencia y retirada de una parte considerable de actores clave del movimiento indígena latinoamericano de los escenarios internacionales, bien ejemplificado en la «retirada a las bases» del Congreso Nacional Indígena mexicano, parece reflejar la clausura del primer ciclo de internacionalización de los derechos indígenas en la región.

## **La defensa internacional de los derechos indígenas: la experiencia de América Latina**

La internacionalización de la cuestión de los derechos indígenas en América Latina ha cobrado muchas dimensiones. Por un lado, los regímenes jurídicos en la región se han visto influido por los avances internacionales en materia de derechos indígenas, como ha sido notablemente el caso de la influencia del Convenio n° 169 en las reformas constitucionales y en la legislación neoindigenista en América Latina durante la década de los noventa (Aparicio, 2001; Assies et al., 2001; Clavero, 1994, 2000). Pero la internacionalización va desde luego más lejos que la influencia en procesos puntuales de cambio normativo o institucional. La internacionalización de los derechos indígenas en América Latina también ha generado espacios de interlocución política y modifica las

relaciones relativas de poder en estos espacios, como se analiza en distintos capítulos de esta monografía. A un nivel más primario, la apertura de los procesos políticos y jurídicos internos a los desarrollos internacionales ha influido en la definición de la agenda y el discurso de los derechos indígenas, tanto de parte de los estados como de los propios movimientos indígenas (Brysk, 2000).

Con miras a acotar el debate, las páginas que siguen se centran en la experiencia de instrumentos y mecanismos internacionales de derechos humanos que han tenido un papel específico en relación con la situación de los derechos de los pueblos indígenas en América Latina (Anaya, 2004; Mackay, 2002). Dentro de la panoplia de instituciones y procedimientos internacionales accesibles para los pueblos indígenas, las estrategias de defensa internacional de los derechos indígenas en los países de la región se han canalizado de forma preferente en tres ámbitos: la Organización Internacional del Trabajo; el sistema interamericano de derechos humanos; y el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas.

## **El Convenio n° 169 de la OIT**

El Convenio n° 169 es, como vimos, uno de los principales canales de la internacionalización de las cuestiones indígenas en América Latina, y el alto número de ratificaciones por parte de países latinoamericanos lo convierten, en cierta medida, en un tratado de vocación internacional transformado en un mecanismo regional. Una de las diversas implicaciones jurídicas del acto de ratificación del Convenio es el sometimiento de los estados partes a los procedimientos de supervisión de normas regulados por la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo. Los procedimientos de supervisión de la OIT, comunes para el pesado acervo normativo desarrollado por la organización durante sus décadas de existencia, han sido históricamente los primeros mecanismos internacionales en someter la situación de los derechos de los pueblos indígenas en América Latina a escrutinio internacional (Leiry, 2002; Olguín, 2001; Rodríguez-Piñero, 2004a).

El principal procedimiento de supervisión del Convenio n° 169, ya existente en relación con el instrumento anterior sobre pueblos indígenas de la OIT, el Convenio n° 107, es el procedimiento de revisión de informes periódicos por los estados realizada por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones del Trabajo de la OIT, un vetusto órgano de expertos independientes asociado al Consejo de

Administración de la Organización. La Comisión de Expertos (y, con carácter previo, la Oficina Internacional del Trabajo, el secretariado de la organización) examinan regularmente la puesta en práctica de las disposiciones del Convenio n° 169 por parte de los estados que han ratificado este instrumento. El resultado de este examen son las «observaciones individuales» publicadas por el informe anual de la Comisión, así como solicitudes directas de carácter confidencial dirigidas a los estados concernidos.

La Comisión de Expertos tuvo cierto papel a principios de la década de los noventa en relación con la puesta en marcha del Convenio n° 169. Junto con los informes de los estados, la Comisión de Expertos comenzó a recibir un gran número de comunicaciones de parte de organizaciones indígenas, una práctica que superaba el marco formal de funcionamiento de la Comisión, limitada al examen de comunicaciones de estados, empleadores y trabajadores. La presentación de los primeros informes a la Comisión de Expertos durante los años iniciales de vigencia del Convenio generó también la práctica de la presentación de «informes alternativos» por parte de organizaciones indígenas. En casos como los de Guatemala, México o Perú, estos informes alternativos eran el producto de consultas internas del movimiento indígena, en coordinación con organizaciones sindicales y de la sociedad civil en estos países.

Junto con el mecanismo de supervisión de informes, un segundo mecanismo utilizado en la supervisión del Convenio n° 169 es el mecanismo de las reclamaciones establecido en el artículo 24 de la Constitución de la OIT, que permite al Consejo de Administración de la organización recibir alegaciones en contra de países individuales relativas a violaciones específicas de convenios que hayan sido ratificados por estos países. El mecanismo, más flexible que otros procedimientos contenciosos modernos (no se exige, por ejemplo, el requisito del agotamiento de los recursos internos o de la no duplicación de procedimientos internacionales), reviste sin embargo la característica de que la legitimación activa se encuentra limitada, de conformidad con el carácter tripartito de la mayoría de los procedimientos de la organización, a estados, organizaciones de empleadores y organizaciones de trabajadores.

El mecanismo de las reclamaciones del artículo 24 de la Constitución de la OIT fue utilizado por primera vez en relación con el Convenio n° 169 en 1996, con la presentación de una denuncia por parte de la Unión de Comunidades Huicholas de Jalisco en contra



de México, en relación con la falta de reconocimiento legal de la tenencia de la tierra de un grupo de comunidades wirrárikas (huicholas) de la Sierra Madre en el estado de Jalisco. La experiencia del «caso huichol» — independiente del efecto muy limitado que tuvo en la práctica— abrió la vía a una serie de reclamaciones relativas a violaciones específicas del Convenio en contra de Colombia, Ecuador, Perú y, de nuevo, México, conociendo una fase de especial dinamismo a finales de la década de los noventa. Estas reclamaciones dieron lugar a pronunciamientos generalmente favorables por parte de comités tripartitos ad hoc del Consejo de Administración, que fueron desarrollando una apocada jurisprudencia en relación con algunas de las disposiciones específicas del Convenio (Anaya, 2004).

El interés de las organizaciones indígenas por los mecanismos de supervisión de informes fue cayendo en desuso en la misma medida en que las expectativas de las organizaciones indígenas fueron viéndose defraudadas por la ineficacia de todo el ejercicio. Los mecanismos de control de la OIT son al mismo tiempo los más antiguos y unos de los más inefectivos de los mecanismos de supervisión internacionales. A la sobrecarga y la erosión del sistema a lo largo de los años se les une una serie de elementos específicos en relación con la anómala inserción del Convenio n° 169 en la utilería normativa y en el entramado burocrático de la organización. La escasa relevancia de las cuestiones indígenas en el seno de la organización, unida a la pérdida de conocimiento técnico y la falta de vínculos con los flujos de información y redes políticas e institucionales en este ámbito específico han ido privando poco a poco de relevancia a los pronunciamientos de la Comisión de Expertos (RodríguezPiñero, 2004b). La aproximación pretendidamente «técnica» y «holística» de la OIT (que presenta la supervisión como un órgano de asistencia y mediación, y no de enjuiciamiento de los estados), termina por vaciarse de sentido si no viene acompañada de una acción de seguimiento por parte de los divisiones técnicas de la organización, sobre todo en su presencia sobre el terreno. Irónicamente, esta acción ha ido poco a poco en declive en la región latinoamericana a partir de la segunda mitad de los noventa y, en plena era del Convenio n° 169, la capacidad de intervención de la OIT en la definición de las políticas públicas es mucho más reducida que en los tiempos del Convenio n° 107.



## El sistema interamericano de derechos humanos

Tras el desencanto de las primeras experiencias, la OIT pasó el relevo al sistema interamericano de derechos humanos como locus de la defensa internacional de los derechos indígenas en América Latina. Si los noventa fueron los años de la OIT, los primeros años de la década del 2000, a partir del caso Awas Tingni, fueron sin duda los años de la Comisión y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, abriendo perspectivas (y retos) de acción que todavía están siendo exploradas (Mackay, 2002; Rodríguez-Piñero, 2006). La relevancia actual del sistema interamericano en esta materia ha sido posible gracias a décadas de interacción entre los órganos del sistema latinoamericano, estados y sociedad civil, que ha sentado las bases para interpretaciones «evolutivas» de las normas del sistema tendentes al reconocimiento de derechos indígenas.

Inspirados en concepciones liberales clásicas del constitucionalismo americano, los instrumentos del sistema interamericano —la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos— no recogen en su catálogo los derechos de los pueblos indígenas y, durante el período en que el indigenismo fue considerado como un marco apropiado para atender las cuestiones indígenas, hubo una especie de división interna del trabajo entre los órganos del sistema y el Instituto Indigenista Interamericano. A mediados de los ochenta la Comisión conoció una serie de casos de amplia trascendencia, como los de los yanomami en Brasil o el de los miskito en Nicaragua (Anaya, 2004). Estos casos, examinados todavía bajo un marco de derechos humanos individuales y no propiamente de derechos indígenas, sentaron las bases sin embargo para el primer pronunciamiento de la Corte Interamericana en materia de derechos de los pueblos indígenas, el caso Awas Tingni vs. Nicaragua, un hecho de tales dimensiones que apenas necesita presentación en audiencias familiarizadas con la discusión de los derechos indígenas en América Latina.

La sentencia de la Corte Interamericana en este caso, de 31 de agosto de 2001, supuso el primer pronunciamiento de un tribunal internacional de derechos humanos, llevó a la condena de Nicaragua por la asunción de titularidad estatal sobre las tierras tradicionales de la Comunidad Awas Tingni y el subsiguiente otorgamiento de una concesión de explotación forestal en éstas sin contar con el consentimiento de la Comunidad. La sentencia, de obligado cumplimiento para Nicaragua, desarrollaba una «interpretación

evolutiva» del artículo 21 de la Convención Americana, que consagra el derecho a la propiedad privada, de manera que ampara el derecho de propiedad comunal de los pueblos indígenas basada en su «derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres», vinculando este derecho a dimensiones culturales y espirituales (Anaya, 2004; Anaya y Grossman, 2003; Berraondo, 2003; Rodríguez-Piñero, 2004b).

La sentencia de la Corte Interamericana en el caso Awas Tingni supuso un «efecto llamada» para el movimiento de defensa de los derechos de los pueblos indígenas. En el período 2004-2005, este efecto se ha plasmado en nuevos pronunciamientos de la Corte en casos como Yakie Axa y Sawhoyamaya vs. Paraguay, relativos ambos a derechos de propiedad comunal indígena, esta vez enfrentada a títulos de propiedad privada por parte de terceros; Masacre de Plan de Sánchez (Guatemala) y Moiwana vs. Surinam, relativas a las consecuencias contemporáneas de masacres perpetradas en contra de comunidades indígenas (o «tribales» en el caso de la comunidad maroon-ndujka de Moiwana), con especial énfasis en las repercusiones comunitarias de las violaciones de los derechos humanos y de la reparación de estas violaciones; o YATAMA vs. Nicaragua, relativos al derecho a la participación política de los pueblos indígenas frente a legislación electoral de efectos discriminatorios.

La actuación del sistema interamericano en los últimos cinco años ha dejado atrás un record considerable de decisiones que, en un espacio muy limitado de tiempo, han revolucionado las bases de la defensa de los derechos indígenas en el ámbito latinoamericano, al tiempo que ha trastocado la cultura institucional en la que se basaba la actuación de la Comisión y de la Corte. El balance desde la perspectiva de los cambios específicos que han traído consigo las decisiones de los órganos del sistema no es, sin embargo, tan halagüeño. La mayoría de los casos relativos a derechos indígenas que han sido examinados por estos órganos en los últimos años sólo se han visto acatados parcialmente (por lo general en relación con la implementación de reparaciones de carácter monetario o simbólico) y, en otros, no han sido acatados en absoluto.

La prueba más triste en este sentido lo constituye el caso de la comunidad Awas Tingni, bajo cuya iniciativa se llevó a un auténtico parte-aguas en la protección de los derechos indígenas en la Costa Atlántica de Nicaragua y en el resto del continente. En este caso, el estado de Nicaragua anunció desde un primer momento su voluntad de ejecutar la

sentencia de la Corte, y como muestra de tal disposición hizo efectivas las sumas monetarias y la inversión en especie requeridas por el fallo de la misma. Sin embargo, cuando se cumplen ya más de cinco años desde que la Corte dictara la sentencia, y a pesar del plazo de 15 meses estipulado en la misma para tal efecto, el punto principal de las reparaciones ordenadas por la Corte, la «delimitación, demarcación y titulación» de las tierras de la comunidad Awás Tingni, permanece sin cumplirse, sin que ni la Comisión ni la Corte hayan intercedido para modificar esta situación. Mientras tanto, la comunidad mayangna, cuyo nombre ha dado la vuelta al mundo, observa cómo su vida diaria se deteriora a diario y, bajo la presión de los colonos y de los madereros ilegales, se encamina a un destino incierto para su supervivencia como comunidad.

## **El Relator Especial sobre derechos indígenas**

Una tercera pieza del puzzle internacional de los derechos indígenas llegaría de forma un tanto inesperada, con la decisión en 2000 de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU de establecer el mandato de la relatoría especial sobre «la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas» dentro del esquema de los procedimientos especiales de la Comisión. La relatoría, que recayó por un período inicial de tres años —renovados posteriormente otros tres— en Rodolfo Stavenhagen, se ha convertido en un corto período de tiempo en un auténtico fenómeno para la defensa de los derechos indígenas en América Latina, superando tanto en su impacto como en su visibilidad a la de cualquier otro mecanismo similar de la Naciones Unidas activo en la región.

El mandato del Relator Especial sobre derechos indígenas no se diferencia sustantivamente de otros mandatos creados por la extinta Comisión de Derechos Humanos a partir de la década de los ochenta. El Relator cumple funciones de promoción general de la cuestión de los derechos indígenas, y en su virtud presenta informes temáticos de carácter anual. En segundo lugar, el Relator, como el resto de relatores especiales de la Comisión, tiene competencias para informar sobre la situación en países específicos, realizando visitas que generalmente vienen seguidas de informes. Por último, el Relator tiene competencias para recibir comunicaciones individuales en relación con situaciones de violación de los derechos humanos en el ámbito de su mandato. Estos mecanismos han estado en existencia en el sistema internacional durante décadas, con mayor o menor grado de impacto dependiendo de las áreas temáticas. Sin embargo, en

el caso de los pueblos indígenas la relatoría de Rodolfo Stavenhagen ha tenido sin duda un impacto que lo diferencia de otros procedimientos especiales.

Si esto es verdad en general, en el caso de América Latina el Relator Especial se ha convertido en un icono. El mandato del Relator nace de la iniciativa conjunta de dos países latinoamericanos, México y Guatemala, una iniciativa que prácticamente surgió con nombre propio. Stavenhagen, un conocido antropólogo mexicano clave en la transición del indigenismo clásico a una nueva generación de antropólogos interesados en cuestiones de etnodesarrollo y antropología jurídica, es además un nombre clave en la articulación de las redes de derechos indígenas en los países americanos, como lo atestiguan sus vínculos institucionales con el Fondo Indígena o el Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Su acceso a los círculos gubernamentales mexicanos y de otros países latinoamericanos, en un primer momento un motivo de recelo por parte de algunos sectores de los movimientos indígenas, le convirtió en un puente para la discusión de los asuntos indígenas en la región. Su propio carisma personal le hizo merecedor de la confianza de las organizaciones indígenas.

Estos factores explican cómo, desde su creación, América Latina se convirtió en el foco privilegiado de la actividad del Relator Especial. De los nueve países que ha visitado oficialmente desde 2001, cinco han sido latinoamericanos (Ecuador, Chile, Colombia, Guatemala y México), sobre los que ha publicado informes específicos; estos informes han consolidado reivindicaciones de los pueblos indígenas en la agenda pública desde estos países, desde la aplicación de la legislación antiterrorista en contra de líderes mapuches en Chile a la crisis humanitaria de los pueblos de la Amazonía colombiana. Stavenhagen ha llevado a cabo además una visita de seguimiento a Guatemala, su primer desplazamiento; ha dirigido comunicaciones en relación con violaciones específicas de los derechos indígenas en estos países; y ha continuado participando activamente en las redes de discusión académica y de políticas públicas en este ámbito. Estas distintas líneas de acción han convertido a la figura del Relator Especial en uno de los principales mecanismos de internacionalización de la protección de los derechos indígenas en América Latina.

¿Cuál ha sido el efecto, en la práctica, de este ejercicio? El informe temático presentado por Stavenhagen para la segunda sesión del Consejo puso el énfasis en la «brecha de

implementación» entre las normas y la jurisprudencia ya existentes en materia de derechos indígenas y su puesta en práctica (Stavenhagen, 2005). La misma reflexión ha comenzado a hacerse en relación con la implementación de las recomendaciones del Relator en sus informes temáticos y sobre países. En este sentido, la última sesión de la Comisión de Derechos Humanos encomendó al Relator la realización de un estudio sobre las «mejores prácticas» en el cumplimiento de sus recomendaciones. El estudio pone de manifiesto precisamente en tales prácticas (a pesar de las «buenas intenciones») una ausencia que deja entrever de hecho el impacto todavía muy limitado de las recomendaciones del Relator en la definición de las políticas de los estados y, en general, en la generación de cambios medibles en la situación de los derechos de los pueblos indígenas (Stavenhagen, 2007).

### **Más allá de la «brecha de la implementación»**

Cuando medimos la eficacia de la internacionalización de la defensa de los derechos indígenas desde el punto de vista de la implementación de las resoluciones de los órganos internacionales, el balance de una década ha sido sin duda muy limitado. Como vimos, las acciones de las organizaciones indígenas ante los órganos de control normativo de la OIT han llevado a reconocimientos muy limitados que a su vez han producido muy pocos cambios en las situaciones de conflicto que dieron lugar a estas acciones de los estados.

La experiencia del sistema interamericano nos enseña que, en casos en que se han acogido favorablemente las demandas de protección de comunidades indígenas que han dado lugar a pronunciamientos avanzados de la Comisión y de la Corte, estos pronunciamientos han tenido sin embargo consecuencias limitadas en términos prácticos. Por último, el impacto simbólico y mediático del Relator Especial en América Latina no se ha visto acompañado de un mismo nivel de acatamiento de sus recomendaciones. Desde la perspectiva de la implementación, el balance de las experiencias de internacionalización de la defensa de los derechos indígenas es ciertamente pobre. Si a ello se le juntan todas las expectativas generadas en las comunidades directamente involucradas en el litigio internacional y que no han visto cambios sustantivos en sus vidas cotidianas, el panorama se convierte en desolador.

Sin embargo, una evaluación basada únicamente en la perspectiva jurídica de la

implementación no hace plenamente justicia a estas experiencias. Es necesario mirar también para los lados.

La internacionalización de los derechos indígenas en América Latina debe medirse también a través de los efectos secundarios de las decisiones de los órganos internacionales. Así, el «efecto Awas Tingni» va, como vimos, mucho más allá de los efectos limitados que tuvo la sentencia de la Corte Interamericana en la situación de la comunidad Awas Tingni en su contencioso con el Estado de Nicaragua. Sin una sentencia pionera como la del caso Awas Tingni no se hubieran producido seguramente el resto de los pronunciamientos de la Comisión y de la Corte en materia de derechos de los pueblos indígenas, y la cuestión no estaría ahora en la agenda del sistema interamericano de protección. La jurisprudencia existente es además expansiva en el sentido que orienta la actuación de los distintos actores jurídicos, y su potencial está muy lejos de verse agotado. Aquí, tiene de nuevo un papel la limitada capacidad de las redes de defensa de los derechos indígenas en la región y su pobre interacción con redes más amplias de defensa de los derechos humanos. En la era postAwas Tingni, son todavía relativamente escasos los casos de derechos indígenas que continúan presentándose a través de la ventana abierta en el sistema interamericano y, desde luego, todavía parco el efecto que esta jurisprudencia ha tenido en la legislación y práctica de los estados de la región.

Un segundo efecto, no por menos cuantificable menos relevante, es de carácter performativo. El «efecto Stavenhagen» no se puede explicar como resultado de la implementación tangible de las recomendaciones o comunicaciones del Relator Especial que, como vimos, son —y quizá lo seguirán siendo— limitadas. En la práctica, lo que explica la importancia del papel desempeñado por Stavenhagen a cargo de la relatoría tiene que ver más con el impacto de sus visitas a países en sí que con la capacidad de generar cambios de sus informes. Las visitas del Relator Especial se han convertido en performances que han generado la movilización de los actores indígenas, contribuyendo a amalgamar sus estrategias y prioridades. Esas visitas han permitido a los pueblos indígenas verbalizar y visibilizar sus demandas delante de un referente externo, una posibilidad que, además de tener un efecto reparativo en sí, ha creado espacios de representación y negociación que, en determinadas ocasiones, han perdurado más allá de la visita puntual.

El efecto performativo de las visitas del Relator ha dotado de una gran importancia simbólica a los informes resultantes de sus visitas. La importancia de estos informes va en muchos casos más allá de sus contenidos específicos, que por lo demás no hacen sino dotar de estatuto a demandas ya existentes en el debate entre los distintos países, convirtiéndose en herramientas de interlocución política entre pueblos indígenas y estados. En la actualidad, los informes sobre países del Relator Especial han cobrado una trascendencia que superan su valor real en términos jurídico-formales. En Guatemala, México o Chile, los organismos internacionales de derechos humanos han puesto en marcha programas de seguimiento a las recomendaciones del Relator Especial en sus informes sobre su visita a esos países. En Colombia, la sociedad civil doméstica e internacional han tomado las recomendaciones del Relator como plataforma para la realización de actividades independientes de seguimiento. Las recomendaciones del Relator han conseguido concentrar una atención que no reviste, por ejemplo, el seguimiento del Convenio n° 169, un tratado internacional con efectos jurídicamente vinculantes para estos estados que lo han ratificado (los mismos países visitados por el Relator, con la excepción de Chile) o que la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El «efecto Stavenhagen» muestra, así, que los mecanismos internacionales de derechos humanos tienen potenciales que van más allá del esquema de recomendación-implementación concebido en términos jurídicos, y que tienen que ver con la capacidad de iniciar o consolidar procesos locales de interlocución y de negociación basados en principios que superan el marco limitado de la protección de los derechos indígenas en América Latina.

## Conclusiones

La dimensión internacional ha tenido un papel constitutivo en las demandas de los pueblos indígenas en América Latina. Este capítulo ha argumentado que la pronta internacionalización del indigenismo en la región permitió la apertura temprana de las políticas de los estados a la influencia de los procesos internacionales en esta materia. Las bases sentadas por el indigenismo permitieron que la discusión internacional en torno al contenido de los derechos de los pueblos indígenas permeara especialmente los procesos de reforma legislativa y constitucional en los países latinoamericanos, generando una interacción entre las dimensiones doméstica e internacional que ha convertido a América Latina en un locus privilegiado de la defensa internacional de los



derechos indígenas.

Tras diez años de experiencias en la utilización de estos mecanismos por parte de los pueblos indígenas en América Latina, el impacto ha sido muy limitado. Desde el punto de vista de la implementación, las decisiones y recomendaciones de los órganos internacionales se han saldado en un relativo fracaso, simbolizado en la falta de ejecución de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Awas Tingni*. Ni las recomendaciones y decisiones de los órganos del sistema interamericano, ni las recomendaciones del Relator Especial, ni mucho menos las recomendaciones de los órganos de supervisión de la OIT han alcanzado niveles satisfactorios de cumplimiento por parte de los estados. La «brecha de la implementación» de las decisiones de los órganos internacionales merece, desde luego, una reflexión en torno a las limitaciones del sistema internacional para generar cambios sustantivos en las relaciones entre pueblos indígenas y estados, una reflexión que debe conducir a redimensionar el papel de la esfera internacional en las estrategias jurídicas y políticas de las redes de defensa de los derechos indígenas.

Pensar la dimensión internacional de los derechos indígenas en América Latina no significa necesariamente hablar de un fracaso. Quizá no es que el sistema internacional haya fallado, sino simplemente que hayamos sobredimensionado su importancia. La adopción de la Declaración puede ser utilizada para cerrar la etapa de la inocencia en el debate internacional en relación con los derechos indígenas, limitando los esfuerzos en espacios que, si bien no se han agotado, puede que no den más de sí.

## Bibliografía

- Anaya, James (2004), *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*, Trotta, Madrid.
- Anaya, James y Claudio Grossman (2003), «El caso Awas Tingni vs. Nicaragua: un nuevo paso en el derecho internacional de los pueblos indígenas», en Felipe Gómez Isa, ed., *El caso Awas Tingni vs: Nicaragua: nuevos horizontes para los derechos humanos de los pueblos indígenas*, Universidad de Deusto, Bilbao.
- Aparicio, Marco (2001), *Los pueblos indígenas y el Estado. El reconocimiento constitucional de los derechos indígenas en América Latina*, CEDECS, Barcelona.
- Assies, Willem, Gemma Van der Haar y Andre J. Hoekema, eds. (2001), *The Challenge of Diversity: Indigenous People and Reform of State in Latin America*, Thela Thesis, Amsterdam.
- Barsh, Russell (1983), «Indigenous North America and Contemporary International Law», *Oregon Law Review*, n° 72, pp. 73 y ss.
- Berraondo, Mikel (2003), «El caso Awas Tingi: una esperanza ambiental indígena», en Felipe Gómez, ed., *El caso Awas Tingni: nuevos horizontes para los derechos de los pueblos indígenas*, Universidad de Deusto, Bilbao.
- Brysk, Alison (2000), *From Tribal Village to Global Village: Indian Rights and International Relations in Latin America*, Stanford University Press, Stanford. Clavero, Bartolomé (1994), *Derecho indígena y cultura constitucional en América Latina*, Siglo XXI, México.
- (2000), *Ama Ilunku, Abya Yala, constituyencia indígena y código ladino por América*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid. Faúndez Ledesma, H. (1999), *El sistema interamericano de protección de los derechos humanos 2ª ed.*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica.
- Gutiérrez Vega, Pablo (2004), «Une question tris delicate: La pendencia del estatuto internacional de los pueblos indígenas», en Fernando Mariño y Daniel Oliva, eds., *Avances en la protección internacional de los derechos indígenas*, Dykinson, Madrid.
- Harris, D. J. y S. Livingstone, eds. (1998), *The Inter-American System of Human Rights*, Clarendon Press, Oxford.
- Indian Law Resource Center (ILRC) e Indigenous Peoples Law and Policy Program (IPLP) (2005), «Las decisiones de los órganos del sistema interamericano de derechos humanos en casos relativos a los pueblos indígenas: propuestas para asegurar su cumplimiento», resumen de la exposición preparada para la Audiencia Temática sobre Situaciones Generales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 122º período ordinario de sesiones (28 de febrero de 2005).
- Leary, Virginia (2002), *La utilización del Convenio n° 169 de la OIT para proteger los derechos de los pueblos indígenas*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica.
- Mackay, Fergus (2002), *Guía para los derechos de los pueblos indígenas en el sistema interamericano de derechos humanos IWGIA-Forest Peoples Programme*, Copenhagen.
- Martínez de Bringas, Asier (2004), *Exclusión y victimización: los frutos de los derechos humanos en la globalización*, Alberdia S. L., Bilbao.
- Niezen, Ronald (2003), *The Origins of Indigenism: Human Rights and the Politics of Identity*, California University Press, Berkeley.
- Olgún, Gabriela (2001), «Guía legal sobre la utilización de los convenios y recomendaciones de la OIT», *Guías para la defensa de los derechos indígenas*, n° 3, Oficina Internacional del Trabajo, San José de Costa Rica.

Rodríguez-Piñero, Luis (2004a), «Historical Anomalies, Contemporary Consequences: International Supervision of the ILO Convention on Indigenous and Tribal Peoples (n° 169)», *Law and Anthropology — International Yearbook of Legal Anthropology*, n° 12, pp. 55 y ss.

— (2004b), «El caso Awas Tingni y la norma internacional de derecho de propiedad indígena», en Fernando Mariño y Daniel Oliva, eds., *Avances en la protección de los derechos de los pueblos indígenas*, Dykinson, Madrid.

— (2005), *Indigenous Peoples, Postcolonialism, and International Law: The ILO Regime (1919-1989)*, Oxford University Press, Oxford.

— (2006), «El sistema interamericano y los derechos de los pueblos indígenas», en Mikel Berraondo et al., eds., *Manual de derechos de los pueblos indígenas*, Universidad de Deusto, Bilbao.

Stavenhagen, Rodolfo (2005), *Derechos humanos y asuntos indígenas: Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas*, Rodolfo Stavenhagen. E/CN.4/2006/78/ Add.2 (15 de diciembre de 2005).

--(2007), *Aplicación de la Resolución 60/251 de la Asamblea General de 15 de marzo de 2006 titulada «Consejo de Derechos Humanos»*. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen. A/CH/4/32 (5 de febrero de 2007).

Swepton, Lee (2007), «Supervision of ILO Standards», *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, n° 13(4), pp. 327-345.

Swepton, Lee y Manuela Tomei (1994), «The ILO and Indigenous and Tribal Peoples», en Lydia van de Fliert, ed., *Indigenous Peoples and International Organisations*, Russell Press, Nottingham.

Tennant, Chris (1994), «Indigenous peoples. International Institutions, and the International Legal Literatura from 1945-1993», *Human Rights Quarterly*, n° 16(1).

Thomberry, Patrick (2004), *Indigenous Peoples and Human Rights*, Manchester University Press.

Van Cott, Donna Lee (2000), *The Friendly Liquidation of the Past: The Politics of Diversity in Latin America*

---

(\*) Texto publicado en: Salvador Marti (ed) *Pueblos Indígenas y Política en América Latina. El reconocimiento de sus derechos y el impacto de sus demandas a inicios del siglo XXI*, CIDOB, Madrid, 2007 (pag 181-199)

La presente versión del artículo se reproduce como material de lectura para la segunda sesión del **Curso Virtual**:

**“Enfoque de Derechos y Políticas Públicas. Implementación de la Declaración de Derechos de los Pueblos indígenas y el Convenio 169 en América Latina”**

Impartido en el **Campus Virtual CLACSO** - 2008  
por el **Centro de Políticas Públicas y Derechos Indígenas (CEPPDI)**  
**[www.politicaspUBLICAS.net](http://www.politicaspUBLICAS.net)**