



¿Más allá de la dicotomía indígenas-minorías?

Will Kymlicka

Primera de dos partes

La adopción de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas por la Asamblea General de la ONU en 2007 es una victoria importante para uno de los grupos más oprimidos del mundo. También puede verse como victoria para el derecho internacional mismo. Como varios comentaristas lo han hecho notar, el derecho internacional no sólo ha apoyado históricamente la colonización de los pueblos indígenas, surgió por mucho precisamente para facilitar el imperialismo europeo (Keal 2003; Anghie 2004). La Declaración sugiere que el derecho internacional tiene la facultad de sobrepasar sus orígenes imperiales y volverse instrumento de justicia. Como lo dice James Anaya: “El derecho internacional, aunque otrora instrumento del colonialismo, se ha desarrollado y continúa en desarrollo, si bien imperfecta y recelosamente, para apoyar las demandas de los pueblos indígenas” (Anaya 1996:4).¹ Si la Declaración ayuda a legitimar las demandas indígenas, es igualmente cierto que redundaría en relegitimar el derecho internacional mismo, en una era poscolonial (Xanthaki 2007: 6, 285).

¹ De manera similar, Patrick Macklem argumenta que la Declaración se puede entender no como respuesta a la injusticia exógena fuera de este mundo, más bien rectificando las injusticias que el derecho internacional mismo creó: “los derechos indígenas internacionales mitigan algunas de las consecuencias adversas de cómo el derecho internacional valida los proyectos de colonización moralmente sospechosos que participaron en la producción de la existente distribución de poder soberano”.



Mi preocupación en este ensayo es sobre las implicaciones de la Declaración para otros grupos sub-estado históricamente oprimidos. Mi objetivo principal es un tipo de grupo en particular —a nombrar, “**minorías nacionales**”, a veces también llamadas “**naciones sin estado**”, “**naciones cautivas**” o “**naciones sub-estado**”— como los escoceses, catalanes, kurdos, chechenos, tártaros de Crimea, cachemires, palestinos y tibetanos. Como pueblos indígenas, son grupos culturalmente distintos que viven en su territorio tradicional, se piensan a sí mismos como pueblo o nación distinto y muestran un apego profundo a su distinción cultural y a su tierra de origen, la cual han luchado por mantener a pesar de haber sido incorporada a un Estado mayor (a menudo involuntariamente). Estos grupos etno-nacionales generalmente no son vistos como “pueblos indígenas”, aunque comparten muchas de sus preocupaciones respecto a la integridad cultural, la no discriminación y el derecho a gobernarse a sí mismos y a su territorio. Dadas tantas similitudes entre los pueblos indígenas y las naciones sin Estado, me interesa cómo los avances respecto a los primeros afectará a éstas, y si las naciones sin Estado pueden invocar el progreso internacional sobre los derechos indígenas como precedente.

Pero las minorías nacionales no son el único tipo de grupo que podría mirar la Declaración indígena como modelo posible. La Declaración podría servir como precedente para un rango mayor de grupos subalternos, incluyendo los romanos, afro-descendientes, dalitas e inmigrantes. A diferencia de ambas las naciones sub-estado y los pueblos indígenas, estos no son “grupos de tierra de origen” en el sentido tradicional, eso quiere decir que no son grupos que viven en una tierra

original que fueran incorporados subsecuentemente a un Estado mayor como resultado de la conquista, la colonización o cambios en las fronteras de Estado. Aun si no tienen los mismos reclamos territoriales, ciertamente comparten la experiencia indígena de sufrir opresión cultural, marginación política y discriminación racial. A manera de ejemplo la Declaración indígena se puede ver como evidencia de que el derecho internacional puede tomarse en cuenta para apoyar sus luchas por respeto y emancipación.

En este ensayo quiero explorar si tales esperanzas son realistas. ¿Será la Declaración el primer paso hacia una transformación más amplia del derecho internacional hacia los grupos sub-estado, o demostrará ser excepcional, con pocas implicaciones si acaso para los derechos de otras minorías?

Muchos comentaristas ven la Declaración como un primer paso hacia un fortalecimiento más sistemático a nivel internacional de grupos minoritarios sub-estado. De acuerdo a Stephen Allen, por ejemplo, el éxito de los pueblos indígenas en la ONU se puede ver como “pre-prueba” del estatus que otros grupos sub-estado pueden esperar lograr “en una sociedad internacional madura”. Esto es particularmente relevante, sugiere, para las minorías nacionales en busca de autodeterminación interna:

El [c]reciente apoyo para el derecho indígena a la autodeterminación le da poder a los reclamos sociales de otras minorías desafiadas. Al asegurar el derecho de auto-determinación, las sociedades indígenas han abierto el prospecto del derecho interno que se vuelve disponible a otros grupos sociales sub-estado. Es más, la ampliación de la concepción de la identidad de origen es consistente con la noción de soberanía popular fragmentada, en particular al disipar la distinción arbitraria entre ‘minorías’ y ‘pueblos’, este desarrollo podría contribuir al mejoramiento de las tensiones étnicas y, en su momento, apaciguar los temores de impedir la desintegración de los Estados establecidos (Allen 2006: 335-6,338).

Visto así, los pueblos indígenas han abierto la puerta para otras “minorías desafiadas” a fin de progresar en el derecho internacional. A primera vista, parece una expectativa eminentemente razonable. Después de todo, se reconoce ampliamente que los pueblos indígenas y las minorías son “categorías que se traslapan sujetas a consideraciones normativas comunes”, y que “los temas de derechos de minorías se entrelazan sustancialmente” (Anaya

2004: 21). Dadas estas preocupaciones compartidas, también es ampliamente reconocido que la diferencia entre tales minorías nacionales y los pueblos indígenas “es de bordes borrosos más que de líneas brillantes” (Thornberry 2002: 54). Esto se refleja en el traslape de participación en el Grupo de Trabajo de la ONU sobre Minorías y el Grupo de Trabajo de la ONU respecto a Poblaciones Indígenas; además de las dificultades por venir, ambos conjuntos han determinado los principios sobre los cuales

los grupos deben categorizarse como indígenas o minorías.² En realidad, el presidente anterior del Grupo de Trabajo de la ONU sobre Minorías, Asbjorn Eide —en un ensayo en que comparte autoría con el Presidente del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas— reconoció que la utilidad de una distinción clara entre las minorías y los pueblos indígenas es debatible. La sub-comisión, incluyendo a los dos autores de este ensayo, ha jugado un papel importante al separar las dos pistas. El tiempo puede haber llegado para que la sub-comisión revise el tema otra vez” (Eide y Daes 2000: párrafo 25).³

Dada la naturaleza superpuesta de las preocupaciones subyacentes y la naturaleza difusa de las categorías mismas, parece natural y hasta inevitable que la adopción de una Declaración de derechos indígenas deba abrir la puerta a otras minorías. Es más, como dice Allen, las disposiciones sustantivas de la Declaración ayudan a disipar muchos de los dogmas anticuados que los Estados han utilizado históricamente para justificar la opresión de las minorías. La Declaración indígena ha mostrado que la soberanía puede ser múltiple y de varios niveles más que unitaria y homogénea; que la ley de derechos humanos puede reconocer derechos colectivos y diferenciados por grupo, no sólo derechos individuales y universales; que la auto-determinación puede tomar muchas formas diferentes, incluyendo la autonomía interna; que las identidades culturales merecen respeto y protección; que las injusti-

² Véase el recuento de Tom Hadden de Grupos de Trabajo, haciendo notar que las minorías y los indígenas tienen “preocupaciones ampliamente similares”, que hay “mucho que se traslapa” en la representación de los dos Grupos de Trabajo y que “es difícil distinguir con claridad” entre grupos indígenas y otros étnicos sub-estado (Hadden 2007: 296). Sugiere por tanto que, en el futuro, los dos se puedan combinar.

³ Véase también Brownlie 1988.



cias históricas deben rectificarse, etcétera. En todos estos aspectos la Declaración Indígena ha sido descrita por los comentaristas como arraigada en un “panorama multicultural” (Xanthaki 2007: 90) o “modelo multicultural de ordenamiento político” (Anaya 2004: 15), y tiene implicaciones para el tratamiento de otras formas de diversidad étnica y cultural. Este panorama multicultural refrenda las ideas de lealtades múltiples, la diversidad cultural y la soberanía dispersa, también desafía ideas anacrónicas de homogeneidad, lealtad exclusiva y soberanía monolítica. Para Xanthaki, la manera en la que la normatividad de los derechos internacionales indígenas refrenda este panorama multicultural es su “contribución más importante”, relevante no sólo para los pueblos indígenas, también para las normas de los derechos humanos en general (Xanthaki 2007: 90). En pocas palabras, al conceder la legitimidad de las preocupaciones acerca de la integridad y la autonomía culturales, y al confirmar un modelo multiculturalista de ordenamiento político, la Declaración Indígena pone un precedente que las minorías pueden invocar para defender sus luchas en busca de derechos fortalecidos en el derecho internacional. Es más, el mero proceso del bosquejo de la Declaración, con sus procedimientos innovadores para asegurar la plena participación de los pueblos indígenas mismos, también puede verse como una apertura para otras minorías. Durante la larga historia de las negociaciones sobre la Declaración, los foros de toma de decisiones de la ONU y los procedimientos que previamente habían sido restringidos a los representantes de Estado se abrieron a los representantes de los pueblos indígenas. Esto se puede ver un precedente para un amplio rango de grupos etnoculturales de sub-estado a fin de participar en la creación y fortalecimiento del derecho internacional (Xanthaki 2007: 121,282).

De tal manera, tanto en su contenido como en su proceso, la Declaración parece abrir la puerta para otras minorías.⁴ Este punto de vista optimista de un potencial transformativo de la Declaración Indígena es tanto intuitivamente aparente como normativamente atractivo. Sin embargo, creo que es demasiado optimista. No veo evidencia de que los logros conceptuales o de procedimiento hechos por los pueblos indígenas sean puertas abriéndose para las minorías. Al contrario, como veremos, resaltar drásticamente los derechos de los pueblos indígenas du-

rante los últimos quince años ha coincidido con un período de estancamiento y hasta de retroceso en el estatus internacional de las minorías y con una creciente hostilidad internacional hacia muchos reclamos de sus derechos. Los pueblos y las minorías indígenas se han movido por diferentes y hasta opuestas trayectorias en la ONU.

Esto no es un accidente. A la fecha el éxito del movimiento internacional indígena ha dependido precisamente de la suposición de que el progreso de los pueblos indígenas no necesita, ni necesitará, abrir la puerta a un mayor reconocimiento o protección de otras minorías. Cuando los representantes de los Estados votaron a favor de la Declaración Indígena, también lo hicieron sobre la suposición de que la ONU puede resaltar los derechos de los pueblos indígenas al tiempo que simultáneamente resiste la expansión —o hasta la disminución— de los derechos de otras minorías. En este sentido, presuponen lo que yo llamo un modelo de *firewall* —muro de contención— de la relación entre los pueblos y las minorías indígenas. Viéndolo así,



⁴ Algunos comentaristas van más allá y argumentan que el éxito del movimiento de los derechos indígenas en la ONU implican una apertura no sólo para grupos etnoculturales, sino de un amplio arreglo nuevo de movimientos sociales dedicados a la justicia social y a la democracia global, incluidos los derechos de la mujer, los grupos ambientalistas y los grupos anti-pobreza. Esto ayuda a explicar el enorme interés en el movimiento indígena internacional entre estudiosos de los nuevos movimientos sociales y de “la globalización contra-hegemónica” o “la globalización desde abajo”. Estos estudiosos esperan y asumen que los logros de los pueblos indígenas en la ONU son un precedente que otros actores no estatales pueden retomar para ayudar a crear un sistema más justo de derecho internacional, así como una sociedad internacional más madura. Estos logros son transformadores no sólo del estatus de los pueblos indígenas y de las minorías, sino también del derecho internacional y de las organizaciones internacionales en general, cambiando las reglas más básicas del orden westfaliano que había privilegiado a actores del Estado sobre otros actores ajenos a él, así como la soberanía de Estado sobre los principios de justicia e inclusión democrática (por ejemplo: Muehlbach 2003; Passy 1999; Feldman 2002; Smith 2008; Morgan 2004; Falk 1988, 1995). Sin embargo, mi enfoque de este ensayo está en el impacto de la Declaración indígena sobre los otros grupos etno-culturales. Aun si el movimiento indígena internacional ha abierto la puerta de nuevos movimientos sociales en general, argumentaré que no fue así para otros grupos etno-culturales.





los derechos de los pueblos indígenas son categóricamente distintos de aquellos y no tienen implicaciones conceptuales o legales para otras minorías, al mismo tiempo una coraza de hierro evita que otras minorías crucen puertas que los pueblos indígenas hayan abierto.

La Declaración no tendrá efectos transformadores mayores a menos que caiga este “muro anti-incendios”. Esto es probable porque al paso del tiempo el derecho internacional necesitará reconocer las categorías que se traslapan y las preocupaciones comunes que conectan los derechos de indígenas y de las minorías, además, por consiguiente, la Declaración terminará teniendo efectos transformadores que los Estados miembro ni se proponen ni desean. Sin embargo, argumentaré que no debemos subestimar la capacidad y la determinación de los estados miembros de la ONU para evitar que las minorías evoquen la Declaración Indígena como precedente o modelo. Es más, aun si el *firewall* se cayera, el hecho de reconocer la superposición entre las minorías y los pueblos indígenas podría tener efectos impredecibles. Podría resultar un estatus de minorías en derecho internacional echado abajo por los logros de los pueblos indígenas. Sin embargo, también es posible que el apoyo para los derechos de los pueblos indígenas se llevó a cabo debido a la hostilidad hacia los derechos de las minorías.

A mi parecer esta es una de las grandes incertidumbres acerca de los efectos a largo plazo de la Declaración. ¿Las ideas centrales de la Declaración —ideas de ordenamiento político multicultural— se difundirán hacia afuera para levantar a otras minorías etnoculturales? ¿O el Estado temerá los efectos desestabilizadores que provoca la difusión y gradualmente erosionará el apoyo para los derechos de los indígenas? ¿O el *firewall* se estabilizará al paso del tiempo, permitiendo a la ONU privilegiar los derechos indígenas mientras haya derechos de resistencia de minorías?

Ya que la Declaración se adoptó hasta 2007, es muy pronto para hacer predicciones definitivas. Sin embargo podemos identificar algunos de los factores que probablemente podrían determinar la relación a largo plazo entre los derechos de los indígenas y los derechos de minoría y de pueblos indígenas durante los últimos veinte años en la ONU y cómo es que estas revelan la permeabilidad del punto de vista del *firewall*. Enseguida explicaré la razón por la que el *firewall* puede finalmente caerse, pero de

tal forma que muy probablemente erosione los derechos indígenas y fortalezca los derechos de minorías. Concluiré con algunas reflexiones acerca de cómo los conceptos y las categorías actualmente usados en el derecho internacional podrían modificarse si el potencial transformador de la Declaración se llevara a cabo.

La necesidad de derechos indígenas dirigidos

Para ver la forma del problema necesitamos recordar la razón por la que los pueblos indígenas lucharon para ganar una Declaración sobre derechos indígenas, aparte de los derechos debidos a las minorías bajo las Naciones Unidas. Después de todo, la Carta Internacional de Derechos no discrimina los temas de diversidad cultural. El artículo 27 de Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR por sus siglas en inglés) incluye especialmente un derecho a gozar la cultura propia:

En los Estados en los que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, a las personas que pertenezcan a ellas no se les negará el derecho, en comunidad con los otros miembros de su grupo, a disfrutar su propia cultura, a profesar y practicar su propia religión o usar su propio idioma.

Esta garantía de disfrutar la cultura propia en comunidad es claramente relevante para muchas preocupaciones de los pueblos indígenas, y de hecho invocaron el artículo 27 exitosamente en una serie de casos para ayudar a proteger las prácticas culturales indígenas que se veían amenazadas por el Estado.⁵

Sin embargo, mientras que el artículo 27 ha demostrado ser de utilidad, tiene claras limitaciones como marco para articular reclamos indígenas. Para simplificar, el artículo 27 puede invocarse para impugnar leyes o políticas discretas adoptadas por los estados, pero no responde a la estructura del Estado mismo. Impone límites sobre la manera en que los estados gobiernan a sus pueblos indígenas, pero no pone en cuestión el derecho de los estados a gobernar pueblos indígenas y sus territorios. Sin embargo, el tema central para muchos pueblos indígenas es precisamente la estructura del Estado. Ellos simplemente no quieren que el estado los gobierne de manera diferente, quieren gobernarse por sí mismos. No quieren cambiar cómo se ejerce el poder sobre ellos, sino quién ejerce ese poder. Buscan auto-gobernarse, no sólo porque lo ven como algo vital para su futuro bienestar, sino porque también es la parte

⁵ Kitok, Lansman, Hopu, Ominayak, etc.

◀ Imagen de barbarellaisbi.wordpress.com





central de la injusticia histórica que se inflige sobre ellos. La injusticia central del colonialismo fue la declaración de reclamos de soberanía sobre los pueblos indígenas y sus territorios por los colonizadores, y esta injusticia se ratificó por la misma legislación internacional. Por ahora, al afirmar el derecho indígena de auto gobierno, la legislación internacional puede mitigar esa injusticia.

Estos tipos de reclamos no pueden aparentemente ser manejados bajo el artículo 27. El artículo 27 es una cláusula genérica de derechos de minorías que busca articular un reclamo de derechos que todas las minorías puedan invocar, sin considerar su relación particular histórica con el Estado. Por lo mismo se aplica a inmigrantes recién llegados y a refugiados, así como a pueblos indígenas o grupos nacionales históricamente establecidos. Los miembros de todos esos grupos —nuevos y viejos, grandes o pequeños, territorialmente concentrados o dispersos— tienen el derecho a disfrutar su cultura en comunidad con sus correligionarios. De hecho, el Comité de Derechos Humanos de la ONU ha establecido que hasta los visitantes al país pueden reclamar el derecho del artículo 27 para disfrutar su cultura.⁶

Este derecho a disfrutar la cultura propia es un derecho humano de profunda importancia. Pero precisamente debido a que es un derecho genérico de minoría, reclamable tanto por visitantes como por los pueblos indígenas, no puede referirse a temas surgidos por historias de colonización y conquista o para casos donde el mismo derecho del estado para gobernar pueblos o territorios particulares esté en disputa. Para tratar estos temas y casos se necesita un instrumento legal aparte, que se enfoque no sólo en las minorías en general, sino en un conjunto más estrecho de grupos que compartan un patrón particular en su relación histórica con el poder del Estado.

Y ésta es por supuesto la justificación razonada y la función de la Declaración indígena. Se enfoca no sólo en el derecho de los individuos a disfrutar su cultura en comunidad con etnias, sino a la estructura del Estado, la distribución del poder político sobre los pueblos y territorios, así como a la rectificación de la injusticia histórica en aquella distribución. Este es el principio central de la Declaración de autodeterminación y en sus disposiciones concernientes a la autonomía interna, el pluralismo legal y el control sobre el territorio tradicional.

Son precisamente estos principios y disposiciones los que claramente marcan la Declaración como arraigada en un “modelo multicultural de ordenamiento político” (Anaya 2004: 15). Si el artículo 27 endosa un modelo culturalmente sensitivo de *derechos humanos*, la Declaración indígena endosa un modelo *del Estado*, por eso los comentaristas han visto que es transformativo. No sólo dice que las identidades culturales merecen respeto por parte del

⁶ Comité de Derechos Humanos, Comentario General No. 23, “Derechos de las Minorías (Artículo 17)” adoptado el 8 de abril de 1994, párrafos 5.1 y 5.2.

Estado, también que el Estado mismo debe pluralizarse, aceptando las ideas de soberanía dispersa, autonomías sub-estado y lealtades múltiples, así como reconocer las injusticias hechas cuando la autoridad política era ilegítimamente reclamada sobre los pueblos y territorios indígenas.



Traducción: MM / MA.

Referencias

- Allen, Stephen (2006). “The Consequences of Modernity for Indigenous Peoples: An International Appraisal”, *International Journal on Minority and Group Rights* 13/4: 315-40.
- Anaya, S. James (1996). *Indigenous Peoples in International Law* (Oxford University Press, New York).
- Anaya, S. James (2004). “International Human Rights and Indigenous Peoples: The Move towards the Multicultural State”, *Arizona Journal of International and Comparative Law* 21/1: 13-61.
- Anghie, Antony (2004). *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law* (Cambridge University Press, Cambridge).
- Brownlie, Ian (1988). “The Rights of Peoples in Modern International Law”, en James Crawford (ed) *The Rights of Peoples* (Oxford University Press, New York), 1-16.
- Eide, Asbjorn and Erika-Irene Daes (2000). “Working Paper on the Relationship and Distinction between the rights of persons belonging to minorities and those of indigenous peoples”, prepared for the UN Sub-Commission on Promotion and Protection of Human Rights (UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2000/10).
- Falk, Richard (1988). “The Rights of Peoples (In Particular Indigenous Peoples)”, en James Crawford (ed) *The Rights of Peoples* (Oxford University Press, New York), 17-37.
- Falk, Richard (1995). *On Humane Governance: Toward a New Global Politics* (Polity Press, Cambridge).
- Feldman, Alice (2002). “Making Space at the Nations’ Table: Mapping the Transformative Geographies of the International Indigenous Peoples’ Movement”, *Social Movement Studies* 1/1: 31-46.
- Hadden, Tom (2007). “The United Nations Working Group on Minorities”, *International Journal on Minority and Group Rights* 14/2-3: 285-98.
- Keal, Paul (2003). *European Conquest and the Rights of Indigenous Peoples: The Moral Backwardness of International Society* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Muelbach, Andrea (2003). “What Self in Self-Determination: Notes from the Frontiers of Transnational Indigenous Activism”, *Identities: Global Studies in Culture and Power* 10: 241-68.
- Morgan, Rhiannon (2004). “Advancing Indigenous Rights at the United Nations: Strategic Framing and its Impact on the Normative Development of International Law”, *Social and Legal Studies* 13/4: 481-500.
- Passy, Florence (1999). “Supranational Political Opportunities as a Channel of Globalization of Political Conflicts: The Case of the Rights of Indigenous Peoples”, en Donatella della Porta, Hanspeter Kriesi and Dieter Rucht (eds) *Social Movements in a Globalizing World* (Macmillan, London), 148-69.
- Thornberry, Patrick (2002). *Indigenous Peoples and Human Rights* (Manchester University Press, Manchester).
- Xanthaki, Alexandra (2007). *Indigenous Rights and United Nations Standards, Self-Determination, Culture and Land* (Cambridge University Press, New York).