



Ponencias

PUEBLOS INDÍGENAS Y COOPERACIÓN

Derechos Humanos y Cooperación Internacional: preguntas desde los pueblos indígenas

Juan Houghton

*Casa del Pensamiento de la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca (ACIN).
Corporación Ensayos para la Promoción de la Cultura Política*

Para iniciar, una constatación. A pesar de los esfuerzos hechos por los movimientos populares y altermundistas, la llamada “Cooperación” sigue siendo la combinación de recursos económicos y determinadas líneas políticas, ejecutada unidireccionalmente desde el Norte hacia el Sur – o desde países ricos hacia otros de renta media o baja- con propósitos que van desde el simple cumplimiento de disposiciones legales internas hasta el abierto injerencismo, pasando – por supuesto - por propósitos de auténtico compromiso con los derechos humanos y la democracia.

La Cooperación con Enfoque Basado en los Derechos Humanos (EBDH), en un contexto en el cual no hay incidencia del Sur hacia el Norte, a la larga pone en duda tanto la cooperación como los derechos humanos. Si no está prevista una Cooperación desde el Sur hacia el Norte para la promoción, realización y respeto de los derechos humanos, debido a la mera diferencia del PIB entre países, estamos ante el riesgo cierto de una especie de imperialismo humanitario.

Desde experiencias del movimiento social del Sur se podría contribuir - con Enfoque de Derechos Humanos - en procesos que se debieran dar en Europa y los Estados Unidos por la democratización auténtica de la vida política o en la lucha contra el fascismo creciente; o en la realización de los DESC y en la protección de los derechos a la opinión política, de ciudadanía universal, de los migrantes, etc..., sobre los cuales podemos aportar a partir de la experiencia y los valores construidos en dichos procesos.

Es seguro que algún próximo Seminario organizado por IPES para profundizar sobre la temática de la Cooperación, se centrará en las formas de Cooperación que el Sur podría hacerle al Norte en materia de exigencia y monitoreo al cumplimiento de los derechos humanos.

¿Con quién coopera la Cooperación Internacional?

La Cooperación Internacional a nivel de los Estados y de los organismos multilaterales se basa en la discutible presunción de que los Estados beneficiarios de su ayuda son Estados de derecho o por lo menos se esfuerzan en serlo. Es natural que lo consideren así, pues esta condición es el requisito para hacer parte de la comunidad internacional.

La suposición es aún más entendible en el marco de la exigibilidad: sólo un Estado de derecho estaría obligado a respetarlos y garantizarlos. Obviamente resulta una contradicción en los términos demandar a un Estado paria que lo haga. En tanto que Estados de derecho se les hacen exigencias y se espera una respuesta adecuada a los compromisos establecidos en los instrumentos e instancias internacionales.



Sin embargo, la suposición en muchos casos – si no todos - puede resultar gratuita, especialmente en el campo del cumplimiento real de los derechos y en las políticas efectivamente adoptadas por los Estados. El punto de partida para cualquier análisis debería ser más bien que la gran mayoría de los Estados miembros del sistema de Naciones Unidas y adherentes a la Declaración Universal violan dichos derechos humanos por acción y omisión, y de forma notoria los Estados “beneficiarios de la cooperación internacional”. Por un traslado no del todo lícito desde el mundo diplomático al mundo de la realidad social, hemos terminado por asumir sin más que el formalismo del Derecho Internacional subsume el realismo sustancial de los derechos humanos.

La anotación resultaría trivial si no fuera porque no abordar esta realidad hace que toda la Cooperación transite el camino de la legitimación de los Estados, incluidos los violadores sistemáticos de derechos humanos.

Para el caso colombiano, la propia Corte Constitucional, analizando la problemática de la población desplazada por los actores armados legales e ilegales, determinó la existencia de un “estado de cosas inconstitucional” (Corte Constitucional, Sentencia de Tutela 025 de 2004), valga decir, que para la décima parte de la población colombiana (unos 4 y medio millones de personas), no hay asomo de cumplimiento de los derechos fundamentales. Luego, refiriéndose a 34 pueblos indígenas en riesgo de desaparición étnica y física, la misma Corte reiteró que nos encontrábamos ante una situación inconstitucional (Corte Constitucional, Auto 004 de 2009). Por su parte la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en repetidas ocasiones, ha condenado al Estado colombiano por violaciones sistemáticas de los derechos humanos. Precisamente por considerar que el gobierno y el Congreso nacionales tienen un origen asociado a los escuadrones de la muerte y las mafias narcotraficantes, la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca ACIN y el Consejo Regional Indígena del Cauca CRIC, declararon que no reconocían la legitimidad de ninguno de los dos para legislar y gobernar.

Sería un exceso particularista decir que la situación colombiana es una anomalía, por tratarse de un caso reconocido y documentado de terrorismo de Estado. Pero lo que también acontece en España, los Estados Unidos o la Unión Europea, no son excepciones sino la regla; el tratamiento inhumano a los migrantes o los presos de conciencia, el abierto desconocimiento de los derechos sociales a la salud y la educación, no constituyen pequeños lunares en los Estados protagonistas de la Cooperación, sino su constante.

En suma, mal podemos suponer que la Cooperación con Enfoque Basado en los Derechos humanos se hace a Estados de derecho en pleno sentido. Más bien deberíamos partir de una paradoja ineludible: cooperar simultáneamente con el Estado y con la sociedad civil, con el propósito de *superar* violaciones de derechos humanos, significa en la mayoría de los casos cooperar simultáneamente con víctimas y victimario, lo que se agrava en los casos de terrorismo de Estado.

Es ineludible para la Cooperación preguntar si se debe “cooperar”, o no, en materia de derechos humanos con Estados que los violan sistemáticamente; lo que debería conducirnos a buscar en otro escenario – distinto al *fortalecimiento de los Estados* - la prioridad de la Cooperación con Enfoque Basado en los Derechos Humanos.

De la "exigencia para garantizar los derechos" a la "promoción de los derechos humanos", o la “mediación” entre víctimas y victimarios

La contradicción se enraíza en un cambio imperceptible en la política y misión de Naciones Unidas. Se trata de un tránsito desde la misión institucional de “protección y garantía” de los derechos humanos, hacia otra centrada en la “cooperación al desarrollo” y la “promoción” de los derechos, donde la ONU opera cada vez más como una oficina de cooperación técnica a los Estados miembros.



No es casual este cambio, y de hecho corresponde a una “derrota” del secretario general ante el Consejo de Seguridad, un abandono de la exigencia de cumplimiento de los derechos y el mantenimiento de la paz (que pone en cuestión a los Estados miembros del Consejo de Seguridad) y abrirse al escenario más inofensivo¹ de la lucha contra la “pobreza”.

El problema llega a situaciones realmente penosas, como el hecho de que progresivamente las Naciones Unidas actúen como agencia de cooperación y como tal ejecute proyectos y compita con las ONGs en la búsqueda de los mismos recursos financieros de los Estados.

La transformación de la ONU desde el rol de protección y exigencia en el cumplimiento de estándares internacionales en derechos humanos al de captadora de recursos de cooperación y ejecutora de proyectos de fortalecimiento del Estado a través de contratación a terceros, tiene múltiples ejemplos: en Colombia es representativo el programa de fortalecimiento de la justicia y el programa de género del gobierno impulsado por la ONU, que literalmente limpia la cara a un sistema judicial cuya impunidad ronda el 90% de los crímenes; un apoyo que hace caso omiso al hecho de que la política central del gobierno ha sido crear una estrategia judicial para defender con todos los recursos disponibles a los militares vinculados con crímenes de lesa humanidad.

Todo ello mientras la misma institución se desentiende de las acciones de protección, no respalda con claridad las acciones de exigibilidad de derechos humanos impulsadas por organizaciones de la sociedad civil, y mucho menos reconoce las acciones de hecho de las organizaciones sociales como medidas políticas de exigibilidad.

Para ilustrar la contradicción, valga el ejemplo de la Oficina en Colombia de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos OACNUDH. En ejercicio de su misión – acordada mutuamente con el gobierno - esta oficina “acompaña” al Estado para el cumplimiento de los requerimientos hechos por el Consejo de Derechos Humanos y antes por la Comisión, y de los compromisos adquiridos por el mismo Estado ante la comunidad internacional.

Dicho modelo de cooperación, implica varias situaciones: la Oficina casi no actúa de forma independiente sino de manera concertada, no confronta al Estado salvo situaciones gravísimas, aplica el principio de confidencialidad de manera que no puede hacer requerimientos públicos excepto mediante un protocolo que limita toda oportunidad y eficacia; lo que se agrava con la presencia de funcionarios que entienden su misión como una misión exclusivamente “mediadora” entre las organizaciones de la sociedad civil y el Estado.

Situación igualmente aleccionadora se presentó con el Relator Especial para los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas, en su reciente visita a Colombia. El Informe (2009) se extiende de forma por demás excesiva en el reconocimiento de la “voluntad política” expresada por el gobierno, las decenas de normas expedidas – casi todas en décadas anteriores- los documentos programáticos y las políticas públicas aprobadas, etc..., al punto que hay una aceptación casi acrítica de la visión del Estado sobre la realidad del cumplimiento efectivo de los derechos y una ingenua aceptación de la estrategia del Estado de presentar como logro lo que no son más que declaraciones.

Más grave fue la aceptación de las cifras del gobierno sobre casos de violencia política, que se tradujo en una lectura totalmente incorrecta del Estado colombiano, al que se presenta como un violador residual de los derechos humanos de los indígenas cuando los datos independientes explícitamente indican lo contrario. Cuando la propia Corte Constitucional colombiana advierte sobre el riesgo de extinción de 34 pueblos indígenas por causas atribuibles en gran medida a la acción y omisión del Estado, no cabe un enfoque de “cooperación” aséptico, sino una exigencia radical de cumplimiento.

El Enfoque de Cooperación a supuestos Estados de derecho no sólo es problemático en situaciones de violación de derechos civiles y políticos; similar tensión se presenta en los

¹ Sin duda la pobreza puede entenderse como un estado de negación de los derechos humanos, y su superación debería verse como la realización efectiva de éstos. Sin embargo, la lucha contra la pobreza según las actuales formulaciones de la comunidad internacional está lejos de entender esta apuesta como un proceso de exigibilidad. En dicho caso no estaríamos ante una política inocua, sino en una herramienta transformadora.



derechos económicos, sociales y culturales. Recientemente la AECID financió en Colombia dos proyectos simultáneos, uno al Estado y otro a una organización indígena (Organización Indígena de Antioquia OIA – Centro de Cooperación al Indígena Cecoin²), para definir posiciones sobre las Areas Protegidas que se superponen sobre los territorios indígenas y mejorar las condiciones de las partes para una posible negociación. Las conclusiones de los dos proyectos fueron totalmente contrarias. Se podría suponer que un espacio de diálogo entre ambas partes no era imposible a partir de posiciones distantes; sin embargo, la realidad es que la AECID financió la promoción de una versión jurídica estatal contraria a los derechos de los pueblos indígenas, desplegada por funcionarios de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales UAESPNN, que niega la Declaración de la ONU sobre derechos de los pueblos indígenas y desconoce incluso los logros del Congreso Mundial de la Naturaleza de la UICN.

Ante un apoyo económico notablemente superior, resultaron marginales los intentos por modificar las relaciones de negociación que se hicieron desde el otro proyecto, reducidos por la limitación de los recursos y por la política de cooptación de líderes que tuvo lugar. Los esfuerzos hechos por funcionarios de la AECID en Colombia para armonizar las dos iniciativas fueron infructuosos, pues la contradicción venía desde el momento en que se adoptó el enfoque de “cooperación” con un Estado violador sistemático de los derechos humanos y especialmente de los derechos de los pueblos indígenas, como ya había sido señalado por Rodolfo Stavenhagen, el anterior relator de la ONU para los pueblos indígenas, y por la propia Corte Constitucional colombiana.

Se dirá que esta estrategia mediadora y de cooperación permite crear por lo menos una línea de base compartida con los Estados, desde donde exigir e incidir, en tanto serían sus propios compromisos los que se evaluarían. La realidad probada y evidenciada en los ámbitos internacionales de la Cooperación y de los derechos humanos, es que los Estados violadores sistemáticos son igualmente expertos en *comprometerse* con la comunidad internacional y contumaces a la hora de su incumplimiento; las dudas sobre cooperar con un gobierno que viola sistemáticamente los derechos humanos, se amplían a si se debe cooperar con un Estado que ha incorporado una estrategia sistemática de “control de daños”, basada en auto-denunciarse para eludir las denuncias y demandas de la sociedad civil, o en citar las normas o una pretendida política pública para ocultar su incumplimiento masivo.

El Enfoque de Cooperación simultánea con el Estado y la sociedad civil debería inscribirse en una mirada menos neutral sobre la relación entre uno y otra. La estrategia fundamentalmente mediadora o de cooperación aséptica sacrifica lo esencial del papel de la comunidad internacional y el centro de su estrategia, que es *exigir y velar* por el cumplimiento efectivo de los derechos humanos en todos los países. En materia de Cooperación Basada en Derechos Humanos, debemos centrarnos en la *cooperación para la exigibilidad* por parte de los sujetos de derecho y mirar con distancia un enfoque ingenuo de cooperación para el fortalecimiento de capacidades estatales.

EBDH, enfoque de políticas públicas y fortalecimiento de sujetos de derecho

Si el EBDH se implementa paralelo a la renuncia de la ONU por la exigibilidad, resultando inocuo para la intervención de los organismos multilaterales responsables, queda por verse si directa o residualmente asume el fortalecimiento de los sujetos de derecho. Veamos el caso colombiano.

El EBDH en general es desconocido por el mundo indígena y es marginal en la sociedad civil colombiana. Desde las agencias estatales y multilaterales de Cooperación no se observa una insistencia para incluir dicho enfoque en las agendas compartidas con el Estado, por las razones

² El autor estuvo vinculado a este proyecto.



arriba expuestas. Desde las agencias nacionales encargadas de canalizar y dirigir la Cooperación en el interior del país el Enfoque no es tenido en cuenta y más bien se le ataca. De hecho, la política de focalización del gasto mediante el subsidio a la demanda (típica de las medidas neoliberales) se acompaña de una estrategia de “ayudas a los pobres” según criterios clientelistas, que resulta totalmente contrario a una política de garantía de derechos, pues los recursos se transforman en limosnas administradas por una figura autoritaria que distribuye recursos públicos³.

Por su parte, desde las agencias de Cooperación no gubernamentales, el Enfoque es utilizado mayormente para aumentar su articulación con el sistema de Naciones Unidas y participar en convocatorias de subvención ante la UE y otras fuentes de financiación, pero tiene escasa implementación interna.

Desde las organizaciones nacionales de derechos humanos, el EBDH, tal como ha sido teorizado en diversos escenarios de la Cooperación, no es un tema relevante. Ha sido más fuerte una apropiación de la unidad e interdependencia de todos los derechos humanos a partir de la teorización de los DESC y por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, liderada por la Plataforma Colombiana Derechos Humanos y Democracia (conocida como Plataforma DESC). La Cooperación Internacional ha tenido un papel secundario en este avance.

La razón de esta distancia es múltiple. Pero un elemento determinante es que la Plataforma DESC ha logrado impulsar consistentemente un enfoque de exigibilidad de los DESC que rompe en buena medida con el tímido enfoque progresivo o programático de exigibilidad que el EBDH postula en su estrategia de Cooperación. Valga reconocer que las Naciones Unidas tienen en general mecanismos de exigibilidad sin capacidad de exigir: los Estados no son sancionados judicialmente por la violación masiva de derechos humanos; las sanciones políticas y económicas son decisiones unilaterales de cada Estado; y cuando la ONU lo hace, son en realidad acciones de Estados poderosos.

En tanto los organismos regionales, que tienen un papel vinculante (como la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos), sólo operan frente a casos específicos y cuando fallan “devuelven” los casos a la jurisdicción nacional para su resolución definitiva.

Como es lógico, una estrategia de Cooperación de los Estados con el EBDH, que subordina la exigencia de cumplimiento de derechos por otra de promoción, sólo puede concretarse en “políticas públicas”; es decir, en “programas de cumplimiento progresivo de derechos”. Pero las políticas públicas o la progresividad en materia de derechos no son sinónimo de su cumplimiento. Por el contrario, son el reconocimiento de su no garantía ni realización. Mucho menos pueden ser mecanismos de justicia o de reparación frente a violaciones masivas de derechos humanos.

La existencia de políticas públicas que garanticen los derechos humanos es imprescindible; pero de ninguna manera es un indicador de su pleno ejercicio. En países donde nos encontramos con millones de personas a quienes se niegan los derechos económicos, sociales y culturales, de manera sistemática y sin cambios drásticos que ofrezcan esperanza de mejoría, el Enfoque de “derechos programáticos” o la adopción de “políticas públicas” es totalmente insuficiente y, por el contrario, ocultan tal realidad; el gobierno colombiano es experto en mostrar en sus informes a la comunidad internacional decenas de normas, decisiones políticas, presupuestos, para mostrar avances, al tiempo que elude responder a las personas sin educación o salud, las víctimas de violencia política, o los desplazados (basta ver su Informe al Examen Periódico Universal de 2009).

A menos que se insista – y nunca es suficiente – que la línea de base de una política pública en estos casos es “un estado de violación del derecho” y no su “cumplimiento parcial” u otra variedad eufemística, adoptarla puede ser un falso mecanismo de respuesta a las demandas sociales; ése fue el sentido del fallo de la Corte Constitucional colombiana cuando determinó que

³ Los programas Familias en Acción y Jóvenes en Acción, administrados por la Agencia Presidencial para la Acción Social, la misma responsable de la dirigir la política de cooperación internacional, se basan en criterios de “autoritarismo redistributivo”, entregas de dinero en shows publicitarios, condicionamiento a cambio de adhesiones a la política gubernamental, etc...



el desplazamiento forzado de 4,5 millones de personas era un estado de cosas inconstitucional, cuya superación no podía probarse con normas sino con medidas materiales efectivas y la real satisfacción de los derechos fundamentales de las personas en condición de desplazamiento, que incluyen por supuesto normas eficaces y cambios institucionales.

Estamos ante el riesgo de convertir la estrategia de impulsar políticas públicas para la realización de los derechos en una trampa, que sitúa al EBDH ante el riesgo de convertirse en un atajo para no cumplir su deber de garantizar la paz y exigir el cumplimiento inmediato de derechos. Mal haría la Cooperación Internacional al aceptar acríticamente un mecanismo estadístico de indicadores de *progreso* en derechos humanos, cuando la Corte Constitucional ve exactamente lo contrario: una violación generalizada, permanente, mortal, de los derechos. Lo que se agrava cuando ciertos sectores de la “cooperación” (sobre todo a nivel de altos gobiernos) abordan los derechos civiles y políticos también en clave de cumplimiento progresivo y no de cumplimiento inmediato.

Quizá el problema más severo sea que la “solución vía políticas públicas” para la satisfacción de los derechos humanos entiende prioritariamente a los Estados como los actores principales del cambio requerido. Pero la historia de los derechos humanos no es la de los Estados garantistas ampliando sus compromisos, sino la de las sociedades civiles empoderadas arrancando obligaciones a Estados remisos. La Carta Magna inglesa, la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano francesa, la Carta de Derechos norteamericana, los Pactos DCP y DESC...sitúan a los Estados como el obstáculo a vencer. Nada indica que los tiempos hayan cambiado. Para los pueblos indígenas de América, los Estados coloniales y sus herederos republicanos son sin ninguna duda no sólo Estados que obstaculizan el ejercicio de los derechos sino los perpetradores del más grande despojo de los mismos.

La Cooperación con Enfoque BDH, por esta historia de construcción de subjetividad política y la realidad actual de los Estados, no puede sino transformarse y apoyar abiertamente el fortalecimiento político e institucional de los sujetos de derecho. En materia de derechos humanos no es posible empoderar a los pueblos indígenas (y en general a la sociedad civil) y al Estado al mismo tiempo. Por el contrario, empoderar a la sociedad civil para la exigibilidad de sus derechos, debería significar necesariamente desempoderar a las élites gobernantes y a los poderosos. De lo contrario, estaríamos en el absurdo de empoderar (sea por facilitar su camuflaje, sea por el oxígeno político que se le otorga) a un actor responsable y confeso de violaciones; dicho de otro modo, en el absurdo de que el Enfoque Basado en Derechos Humanos no cumpliera los requisitos de la “acción sin daño” planteada por diversos actores humanitarios.

Un Enfoque consistente habrá de dirigirse a fortalecer las condiciones de exigibilidad, la capacidad de movilización y auto-organización de los sujetos de derecho, al tiempo que aumenta la exigencia de garantías de seriedad y compromiso a los gobiernos como pre-requisito de toda Cooperación.

EBDH y pueblos indígenas

Puestas de presente las anteriores consideraciones, debemos responder si les interesa o debería interesar a los pueblos indígenas un Enfoque Basado en Derechos Humanos que haya superado las limitaciones anotadas, a saber: presunción de tratar con Estados de derecho, prioridad en las políticas públicas, limitarse a la progresividad y lo programático, poca atención a mecanismos de exigibilidad e indiferencia ante el fortalecimiento de los sujetos de derecho.

En un ejercicio realizado en la Mesa DESC y Pueblos Indígenas en Colombia entre 2005 y 2009⁴, fue recurrente que el grupo de indígenas participantes (muchos de ellos voceros y líderes) no

⁴ En este proyecto, liderado por la Organización Indígena de Antioquia, ILSA y Cecoin, participaron miembros de 14



asumieran su causa como una lucha por el reconocimiento y la ampliación de los derechos humanos universales; antes bien, fue reiterado en su discurso que los derechos políticos, étnicos y colectivos se inscribían en lo que consideraban una tradición jurídico-política diferente.

La razón era la legítima sospecha de colonialismo jurídico que las organizaciones indígenas ven implícita en la propaganda ostentosa de los derechos humanos individuales, que acontece junto a la negación también ostentosa de la realización de sus derechos colectivos. No falta razón a esta sospecha; al fin y al cabo han sido los propios Estados miembros de la ONU los que han sembrado el discurso de los derechos de primera y segunda generación, y han defendido el carácter de exigibilidad diferida de los derechos económicos, sociales y culturales. Y no han faltado los gobiernos que se oponen por definición a los derechos colectivos; baste recordar la socorrida sentencia de Margaret Thatcher: *“no existe eso que llaman la sociedad; existen los individuos”*.

La sospecha indígena tiene además un fundamento teórico e histórico: la formulación de los derechos humanos tiene un origen claramente europeo y su adopción en 1948 como discurso oficial, a pesar de hacerse con participación de Estados con tradiciones culturales bien diferentes, no resolvió el hecho de centrarse en los individuos tal como son entendidos en la tradición filosófica occidental y en los Estados tal como son entendidos en la modernidad. Los desarrollos posteriores de la teoría de los derechos humanos – en los que han participado en gran medida las cortes internacionales - han tratado de reducir estas distancias, pero la impronta occidentalista se mantiene, sobre todo al interior de los Estados donde perviven pueblos indígenas o culturas diferentes a las mayoritarias, y en los Estados que siguen llevando el lastre de su reciente pasado colonial. Las tradiciones jurídicas indígenas se enfrentan a menudo con la condena externa por no apearse a las ritualidades del derecho occidental, que descrea de procesos de indagación mágico-religiosos o mira con desconfianza la justicia compensatoria. Y al revés, los pueblos indígenas no aprueban la forma individualista de entender los satisfactores de derechos como la salud, la educación, la vivienda o el ambiente.

Por lo anterior, no pocas veces la sospecha indígena se traduce en hostilidad abierta con el discurso universalista de los derechos humanos, que se despliega con soberbia etnocéntrica. Es razonable que ante una nueva avanzada del discurso de los derechos humanos, ahora concretado en el EBDH, los indígenas miren con indiferencia, cuando no con recelo, lo que se ofrece como nueva coartada de intervencionismo del norte.

No obstante lo anterior, los pueblos indígenas habrán de resolver esta tensión de una manera diferente a la sospecha y el distanciamiento, si quieren construir un escenario favorable para sus intereses. La lucha desigual de los pueblos indígenas frente a sus propios Estados nacionales, y frente a imperialismos de todo tipo, los obliga a construir o consolidar valores interculturales o consensos interétnicos universales, más allá de los debates sobre la fundamentación filosófica de los derechos humanos.

Porque un relativismo cultural absoluto frente a los derechos humanos favorece a los valores típicamente etnocéntricos de los más poderosos. Una postura de extrañamiento ante los agentes internacionales de los derechos humanos, la defensa acrítica de valores cuestionables y cuestionados dentro de las propias culturas (diversas formas de violencia de género o la prescindencia absoluta de criterios asociados al debido proceso) o la renuencia a un diálogo intercultural sobre los derechos, ponen a los pueblos indígenas en condiciones de aislamiento frente a un sinnúmero de aliados políticos de otros pueblos y civilizaciones.

En teoría los derechos humanos adoptados por la comunidad internacional son o deberían ser interculturales o transculturales, de manera que un diálogo intercultural no es un imposible filosófico ni práctico. La aparición misma del derecho occidental es resultado de una fusión

organizaciones regionales indígenas en Colombia. Como resultado de su trabajo, aparecieron varias publicaciones, agrupadas en “Indígenas sin derechos: situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas”, 2007. Cecoin-OIA.



compleja de tradiciones jurídicas de origen cultural diverso; desde los imperios romano y romano-germánico, los Estados eran por definición multinacionales y debieron vérselas en su seno con formas del derecho incompatibles o por lo menos disonantes.

No hay duda que muchas fusiones se dieron por diálogos relativamente pacíficos, pero la mayoría de las tradiciones triunfantes en el derecho lo fueron por la simple imposición militar. Las Naciones Unidas fueron paridas en la II Guerra Mundial y es el signo de la Declaración Universal. En cualquier caso, nadie niega hoy que si algo no tuvo esa Declaración fue un proceso de diálogo internacional: ni todos los Estados, ni todos los pueblos, ni todas las tradiciones jurídicas fueron convocados; ningún atisbo de participación de la sociedad civil se conoce de dicho proceso.

Pero mal haríamos en condenar una Declaración que es hija de su tiempo; aun así hoy se requeriría una relectura y una reelaboración de este consenso máximo de la humanidad. Por supuesto, en época de retorno del “pensamiento reaccionario” sería tal vez un riesgo proponer tal debate a la comunidad internacional. De todos modos, es seguro que un nuevo consenso incluiría no solo los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sino que haría una fuerte apuesta por incluir nuevos sujetos del derecho internacional –principalmente las grandes corporaciones y los pueblos indígenas o los pueblos sin Estado– y nuevos ámbitos, como los derechos culturales.

Para desdicha de la Thatcher, el protagonismo de los derechos colectivos o de grupo en el escenario internacional es indicio claro del fracaso de las democracias liberales para garantizar incluso – o sobre todo - los derechos de los individuos. Cuando la ciudadanía liberal es incapaz de cumplir su cometido, se fortalecen las asociaciones locales, étnicas, de género, grupales, que canalizan expectativas y recomponen los sujetos políticos de derechos.

En ese contexto irrumpe una nueva forma de ver los derechos humanos y sus satisfactores, o un reencuentro con tradiciones occidentales en desuso; el “derecho al bienestar” o el “derecho a la vida buena”, viejos postulados del pensamiento griego, inundan hoy las declaraciones de organizaciones y comunidades de base, otrora condenadas a la “mala vida” o al “subdesarrollo”, que se emparentan con la reivindicación indígena de construir y defender modos de vida propios. Obviamente, los satisfactores de estos derechos no pueden ser sino colectivos o de grupo; ni la ciudadanía liberal, ni el desarrollo (y la Cooperación Internacional a pesar de miles de declaraciones sigue pensando específicamente en ese desarrollo), garantizan su satisfacción.

También aparecen nuevos horizontes para la teoría de los derechos. Por ejemplo la idea de adoptar una Declaración de los derechos de la tierra o de la naturaleza, impulsada por Evo Morales. Para muchos en Occidente parece ser un imposible filosófico, pues obligaría a pensar en un sujeto no-moral, no-responsable, contrario a un sujeto de derecho tal como lo estima la modernidad. Sin embargo las filosofías indígenas son prolijas en presentar a la naturaleza no sólo como un sujeto, sino como el único sujeto, en la figura de la Madre Tierra; del mismo modo que otras tradiciones le otorgan a la divinidad el carácter de sujeto único que determina a todos los seres. Sin ir tan lejos, podría argumentarse que ante la naturalizada ficción occidental de que los “derechos humanos” son anteriores a los ordenamientos políticos, quizá este enfoque resulte más realista e inteligente.

Los nuevos Enfoques en materia de derechos deberían partir de un doble cuestionamiento, en el marco de un diálogo genuinamente intercultural e igualitario. El que debe hacerse a los derechos casi escabrosamente centrados en el individuo, cuyo punto de toque es el consumismo extremo que conspira contra el derecho a la vida digna –incluso a la vida sin más - para todas las personas; y el correspondiente a la subsunción autoritaria de los derechos individuales en el colectivismo (que no en la comunidad), cooperación practicada por un importante número de tradiciones jurídicas indígenas, aunque abreva en un extremo funcionalismo y una oposición acrítica al cambio cultural autónomo.



Pero también deberán reconocerse lo que ya son aportes significativos de los pueblos indígenas en la materia, como son los principios de vida buena, el equilibrio y armonía con la naturaleza, y la virtud de una huella ecológica menos destructiva, de los que hoy depende la supervivencia de la humanidad.

Pueblos indígenas como sujetos y garantes de derechos humanos

En la última década hemos asistido en el escenario internacional al tránsito desde el derecho a la consulta y la participación, a la libre determinación de los pueblos indígenas, y en general de los grupos humanos socio-territoriales. El derecho humano a la libre determinación de los pueblos se asimila al derecho a la existencia y la libertad de las personas, como lo han señalado los Tribunales Constitucionales de varios países.

No por casualidad, en el debate previo a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, se reiteraba que era el fundamento de todos los demás derechos humanos; la condición de posibilidad de los derechos individuales y de grupo; tanto la ciudadanía como la existencia misma suponen una comunidad política (estatal o no estatal) que las garantizan, protegen o reproducen.

La realización del derecho a la libre determinación implica por lo menos una redistribución del poder y un cambio en las formas de los sistemas políticos, que se concreta en un reordenamiento de los territorios nacionales y la distribución de competencias entre nuevas entidades territoriales; para el caso de países con altísima concentración de la tierra, donde persiste y avanza la expropiación de territorios indígenas, implicará poner de nuevo en la agenda la reforma agraria, hoy por hoy abandonada.

Como resultado de procesos en esta dirección, asistimos en varios países de Suramérica a la refundación de los Estados; tales los casos de Bolivia y Ecuador, en la figura de Estados plurinacionales. Es claro que los pueblos como sujetos de derecho, satisfacen y realizan tal derecho a la libre determinación en forma de transformaciones políticas de hondo calado.

Obviamente, estos satisfactores del derecho de libre determinación no pueden formularse en forma de “derechos programáticos” o de realización progresiva, pues la existencia y la libertad de un pueblo no son apenas un objetivo plausible sino una necesidad imperativa de existencia. Siendo el derecho a la libre determinación un derecho político, como todos los demás incluidos en la clasificación de derechos civiles y políticos, su cumplimiento no puede ser abordado con un enfoque progresivo o programático, so pena de ser falsificado.

Ahora bien, no se es libre, no se tiene dignidad humana, no es posible la integridad como persona, sino en la propia cultura. De la misma manera que la “patria” política es la comunidad política a la que se pertenece - en este caso a un pueblo indígena -, la “patria” social es la cultura en la que la persona ejerce, despliega y amplía las posibilidades de experiencia humana. A eso se refiere la Declaración cuando señala el derecho a determinar “*libremente su condición política*” y perseguir “*libremente su desarrollo económico, social y cultural*”, y el Convenio 169 de la OIT refiriéndose a la formulación de las propias prioridades del desarrollo.

Del mismo modo que el derecho a la existencia y a la libertad individuales se asimilan al derecho de libre determinación de los pueblos indígenas, el derecho al libre desarrollo de la personalidad se asimila al derecho a la vida dentro de la propia cultura.

La satisfacción de este derecho ha sido planteada por los voceros de los pueblos indígenas como la concreción de sus planes o proyectos de vida. El esfuerzo de los Estados (y amplios ámbitos de la cooperación internacional) por hipostasiar este planteamiento hasta reducirlo a ejercicios menores de planeación para el desarrollo, planeación regional o planeación estratégica, no ha logrado absorberlo. Lo que se concreta en los Planes de Vida no es un camino



indígena hacia el desarrollo económico universal, sino esencialmente una forma de fortalecer, reinventar o recomponer *modos de vida propios* que han sido alterados profundamente por la relación con la economía y los Estados occidentales. Si bien las organizaciones indígenas no ven imposible un diálogo intercultural, ni se oponen al intercambio y la cooperación entre pueblos, entienden que la posibilidad de una relación equitativa pasa por constituirse como sujetos libremente determinados cuyo modo de vida permite una existencia plena. Cualquier limitación en estos derechos fundamentales cuestiona de principio la realización de los demás derechos.

En síntesis, la Cooperación basada en un Enfoque de Derechos Humanos en el caso indígena debería implicar necesariamente que los pueblos sean apoyados en su lucha por la refundación de los actuales Estados – en perspectiva de redistribuir el poder y reordenar el territorio - y en la realización de sus planes de vida. La Cooperación Internacional deberá pensar cómo transforma sus tradicionales mecanismos de apoyo a los pueblos indígenas, presos del paradigma de la pobreza y tímidos frente a los derechos colectivos y políticos (no es casual que las prioridades se establezcan de acuerdo con las clasificaciones entre países de renta baja y media).

Los planes de vida deberán ser entendidos como referentes fundamentales por la Cooperación, no como elementos indicativos; y la Cooperación que por limitaciones presupuestales e incluso de conveniencia política solo pueda darse en campos parciales de los planes de vida, debería prever por lo menos que dichas intervenciones efectivamente los fortalecen o no conspiran contra ellos.

La evidencia muestra que los indígenas sí se han tomado en serio un Enfoque de Derechos Humanos, a pesar de sus dudas por el colonialismo jurídico. La progresiva conquista de los derechos políticos, en especial la realización del derecho de libre determinación o la práctica de diversas modalidades de autonomía política en el interior de los Estados, implica para las sociedades indígenas pasar desde el seno de las sociedades civiles, a ser comunidades políticas no estatales. Al haber conquistado espacios de autogobierno, autonomía y de libre determinación, los pueblos indígenas pasan progresivamente a ser responsables de obligaciones frente a las personas que los integran.

En Colombia los principales desarrollos legales, prácticos y teóricos de este deber de garantizar derechos han tenido lugar en materia del debido proceso penal. El reconocimiento de la jurisdicción especial indígena por la Constitución Política y varias sentencias de la Corte Constitucional han creado un marco estatal que facilita en general la aplicación de justicia propia. Y tanto a nivel procedimental como de mentalidad, la referencia al debido proceso es un tema de obligatoria reflexión interna por las autoridades judiciales indígenas. Un riesgo detectado en este campo es el ejercicio de fundación permanente del derecho que ocurre en muchas tradiciones jurídicas indígenas por el carácter asambleario de la justicia, que crea una especie de permanente situación constituyente traducida en inseguridad jurídica.

En un sentido diferente, las obligaciones de las autoridades indígenas frente a los derechos a la salud, la educación, el ambiente, en tanto derechos de realización colectiva, también han sido inmediatamente apropiadas. O más bien, han sido asimiladas como parte de la auto-definición étnica: el derecho a la salud como equilibrio de los sistemas mágico-religiosos tradicionales, el derecho a la educación como reproducción socio-cultural, el derecho al ambiente como relación armónica con la Madre Tierra; de este modo, las obligaciones frente a los individuos son entendidas por la comunidad política como supuestos básicos de la pervivencia étnica.

Más problemática resulta la relectura e incorporación de los derechos típicamente individuales en los sistemas simbólicos y de control cultural. En particular los derechos de las nuevas figuras aparecidas en los pueblos indígenas, los profesionales (educador@s, promotor@s, agrónom@s, etc.), que alteran el sistema de valores sobre los conocimientos y el dinero. En varios pueblos (el nasa del Cauca, por ejemplo) se avanza en el diseño de sistemas que defiendan el carácter



colectivo de los satisfactores de derechos al tiempo que garantizan los derechos individuales; el camino planteado incluye adaptar los sistemas de seguridad social y el “salario social” garantizados por la organización política y la autoridad indígenas.

Anotaciones finales: Pueblos indígenas y Cooperación al Desarrollo

Siendo que los pueblos indígenas son sujetos de los derechos a la libre determinación y a un modo de vida único, que se concreta en procesos de reordenamiento político-territorial y en sus planes de vida, la Cooperación está obligada a superar, sin más, preconceptos que siguen apareciendo en sus intervenciones: la idea de que son poblaciones con problemas, pero sin el derecho a la auto-representación en el ámbito internacional; que pueden ser base social para las acciones políticas, pero sin derecho a control territorial; que son excelentes interlocutores de las políticas locales, pero sin derecho a participación en la definición de directrices globales; que deberían centrarse en ser mercaderes de respeto a sus tradiciones culturales, pero sin derecho a tener intereses económicos.

Si la Cooperación mantiene enfoques “despolitizadores” de lo indígena, si mantiene enfoques temáticos y sectoriales de la proyección de estos pueblos, simplemente su intervención está lejos de responder a un verdadero Enfoque Basado en Derechos Humanos. Si se mantiene el imperio del marco lógico, los derechos humanos serán un agregado a pesar de los ingentes esfuerzos de los expertos por “transversalizarlos”.

Puesto que la demanda de los pueblos indígenas por derechos implica el gobierno propio, la justicia propia, el territorio y la autonomía, es indudable que esta pretensión se concreta en alteraciones del orden político de sus Estados e incluso el orden político mundial, a las cuales la cooperación internacional debería apuntar sin dudarlo. Sólo así se honraría un Enfoque de Cooperación Basado en los Derechos Humanos. En lo inmediato, además de un cambio en el enfoque global de su relación con los derechos étnicos, colectivos y políticos de los pueblos indígenas, bien podría trabajar en propiciar diálogos interculturales sobre los derechos humanos, ejercicios constituyentes o legislativos como espacios de investigación práctica en la ampliación del horizonte de los derechos, y esencialmente permitir ajustes propios que requieren los pueblos en su aproximación a otras tradiciones jurídicas que les puedan resultar acordes a sus modos de vida.

Es posible que los promotores del EBDH no estuvieran pensando en ir tal lejos en materia de cooperar para la realización de los derechos indígenas. La pregunta es si la cooperación está dispuesta a ser consecuente con el contenido profundo del enfoque de los derechos humanos. Hacerlo permitiría un genuino diálogo intercultural.