

# Derechos culturales de los pueblos indígenas

AMÉRICA ELVIRA HERNÁNDEZ VERÁZTICA\*

Los pueblos indígenas en el mundo han recorrido un largo camino entre exigencias y posibilidades jurídico-políticas y de cabildeo en distintas instituciones internacionales para hacer escuchar su voz y concretar en instrumentos legales su derecho a vivir una identidad cultural.

Sin embargo, entre la celebración por el logro de ver plasmada su lucha en instrumentos jurídicos internacionales y la posibilidad de exigirlos y vivirlos en plenitud hay una brecha que sólo puede librarse con voluntad política y perspicacia jurídica. De este modo, el presente artículo trata justamente de esbozar los problemas aún no resueltos luego de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y, a partir de ellos, los retos y posibles rutas a seguir en un intento por superarlos.

## El largo camino hacia el reconocimiento internacional de los derechos culturales

Si bien ya en el artículo 27 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, se mencionaba el derecho de toda persona a: *a)* tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad; *b)* gozar de las artes; *c)* participar en el progreso científico y en los beneficios resultantes, y *d)* la protección de sus intereses morales y materiales correspondientes por razón de la producción científica o artística (conocida ahora como derechos de autor), fue en el marco del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), del 3 de enero de 1976, donde se retoma y apuntala el desarrollo del concepto *derechos culturales* en su artículo 15, añadiendo la responsabilidad de los Estados con el fin de respetar la libertad para la investigación científica y la actividad creadora, y adoptar medidas para su ejercicio pleno.

Posteriormente, en el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP),<sup>1</sup> entrado en vigor el 23 de marzo de 1976, se otorga a las personas pertenecientes a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas el derecho a disfrutar de su propia cultura, a profesar y practicar su religión y a utilizar su propio idioma, reconociendo con ello un derecho especial que se suma a los demás que puedan disfrutarse en virtud del Pacto.

\* Especialista del Programa Pueblos indígenas e Interculturalidad de la Oficina de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en México.

1 Tanto el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, como las acciones de seguimiento y el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, son atribuciones de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Uno de los problemas asociados con los fundamentos jurídicos hasta aquí esbozados es que los bienes, derechos y goce de beneficios se atribuyen a las *personas*, es decir, a individuos con las mismas condiciones y oportunidades para realizarlos o exigirlos. Desde esta perspectiva, existe de fondo una caracterización de sujetos individuales que, con base en una precisión técnico-jurídica, se reconocen como unidades de grupos minoritarios y no como grupos minoritarios en conjunto.

Esto constituye un problema, no sólo en términos técnico-jurídicos sino también políticos, pues por un lado operan leyes y un tipo de organización política nacional la cual, desde su constitución, se considera culturalmente neutra como una condición *sine qua non* para cualquier democracia en relación con exigencias sobre principios de pluralismo y universalismo de los derechos, es decir, la única forma de establecer una comunidad de personas *libres e iguales*.

De acuerdo con esta visión, la cultura es un presupuesto en tanto es unitaria y pacífica al interior de cada Estado-nación. Sin embargo, con el reconocimiento de una coexistencia multicultural, visible particularmente en las últimas décadas,<sup>2</sup> el acceso y goce de la cultura<sup>3</sup> y las evidencias en torno a la vivencia en igualdad se han vuelto requisitos para el desarrollo y la libertad en una comunidad política basada en la homogeneidad y la cohesión en torno a la ley y el orden, a través del dominio y manejo de la *fuerza* incluso armada.

Ahora bien, los derechos culturales son derechos individuales y de ellos es titular todo ser humano, aunque suelen ejercitarse, como en toda sociedad, en asociación con otros. Así ocurre particularmente en el caso de las personas pertenecientes a minorías y pueblos indígenas, tal como establece el artículo 27 del PIDCP.

Es más, este artículo dicta el derecho a la propia identidad cultural, al patrimonio y a herencias culturales, lo que hace evidente la diferencia y constituye una exigencia tanto para organizaciones como para movimientos sociales o colectivos.<sup>4</sup> De igual forma, exige a los Estados donde existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas que garanticen el derecho de éstas a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión, y a emplear su propio idioma.

Reconociendo la condición vulnerable de las minorías y pueblos indígenas, para que éstos puedan realmente gozar de la garantía y observación de sus derechos, entre otras cuestiones, es necesaria la protección básica a su identidad y a su propia existencia. Así fue reconocido en la recomendación que dio origen en 1947 a la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías. Más tarde, el 18 de diciembre de 1992, en la Resolución 47/135 de la Asamblea General de las Naciones Unidas se incorporaron los contenidos básicos de dicha recomendación en la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas, obligando a los

2 Se combinan para ello contextos socioeconómicos, coyunturas políticas favorables y la organización de grupos indígenas, y se traduce en movimientos y levantamientos armados cuyo resultado e institucionalidad han abierto caminos de participación, cabildeo e incorporación en la agenda internacional del denominado problema indígena.

3 Esto es, tener derecho a una vida cultural en el sentido de los instrumentos jurídicos internacionales hasta aquí esbozados.

4 Durante la década de los noventa, diversos movimientos sociales y colectivos contribuyeron a la apertura internacional en temas relacionados, entre otros, con los pueblos indígenas. Así, por ejemplo, fomentaron el análisis y la lectura de la realidad desde una perspectiva distinta —la cosmovisión indígena— y establecieron desde ésta procesos de legitimación.

El concepto de *cultura* ha traspasado la acumulación de obras y de conocimientos producidos por minorías selectas abarcando, según la experiencia de la mayoría de la población hoy en día, artes tradicionales, humanidades, sistema educativo, medios de difusión e industrias culturales, manifestaciones religiosas e identitarias y medio ambiente.

Estados a proteger la existencia e identidad de las minorías presentes en sus territorios.<sup>5</sup>

### La complejidad implícita en el derecho a la identidad cultural

La relevancia política de los derechos culturales surge, desde ahí, en torno a la concepción del estatuto de *cultura* en tanto componente inherente a todo ser humano, pero también como una forma de comprender el mundo a partir de una visión *diferente*.

Vale la pena hacer una acotación: durante varios años e incluso siglos, la relación con lo distinto se ha asociado directamente con el desarrollo de la ciencia antropológica y su insistencia de conservarlo así y estudiarlo, de tal suerte que, aun cuando desde el punto de vista político mantener y promover la homogeneidad cultural era un presupuesto democrático, para la ciencia antropológica resultaba de interés justamente lo contrario.

En todo caso, es precisamente este encuentro disciplinario uno de los hitos que da pie a una serie de discusiones acerca del

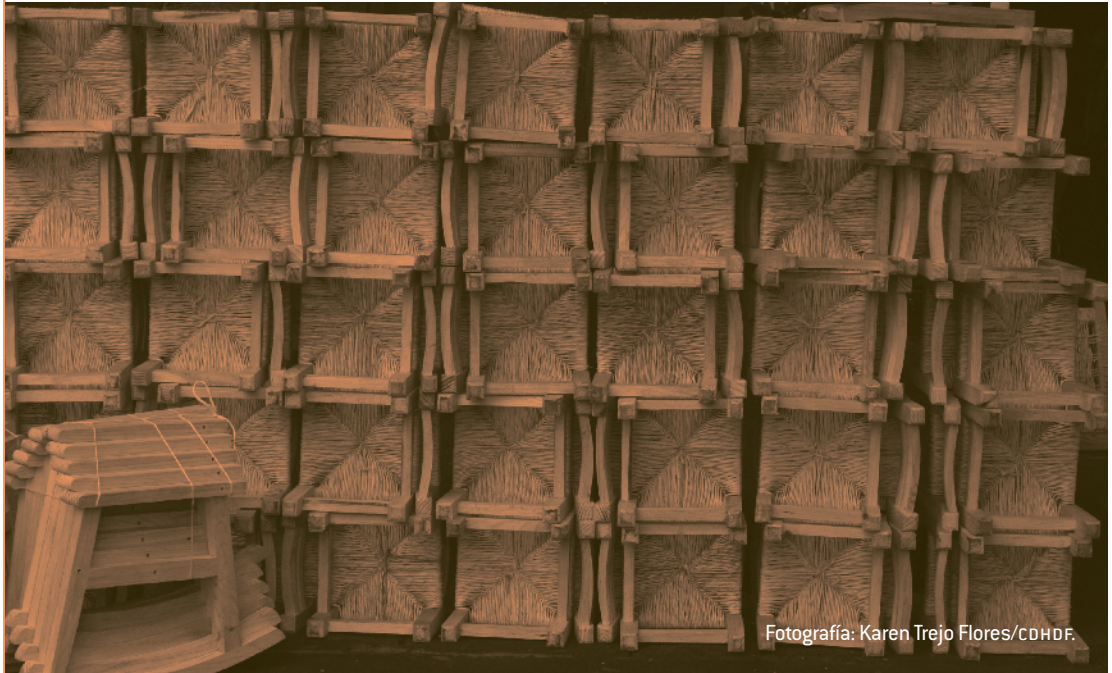
concepto de *cultura*, yendo de una visión esencialista a una relativista con sus respectivas interfaces. Sin embargo, es necesario comentar que toda cultura se vive en relación con otros, sean éstos individuos o comunidades que, además, deberían tener la posibilidad de preservar, proteger y desarrollar lo que tienen en común.

También encontramos diversas discusiones en relación con las definiciones de *cultura*, *culturas específicas*, y *derechos colectivos e individuales* para que los pueblos indígenas puedan gozar plenamente de sus derechos. Su posición socioeconómica, así como diversas cuestiones asociadas al vínculo de su cultura con la cultura mayoritaria, y su desarrollo histórico en relación con otras comunidades y grupos dentro de su misma sociedad, marcan ciertas formas de identificación y conexión con la nación donde geográficamente se encuentran asentados.

Al respecto, las convenciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en materia de políticas culturales<sup>6</sup> han señalado la importancia fundamental del tema de la cultura respecto de los derechos huma-

<sup>5</sup> Esta demanda fue seguida en diversos documentos legales por la Comunidad Europea, entre los que destacan los documentos de clausura de la reunión de Viena (1989), de la reunión de Copenhague sobre la dimensión humana (1990), la Carta de París para una Nueva Europa (1990), la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, y el Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales del Consejo de Europa (1992).

<sup>6</sup> Opera en la UNESCO un dispositivo normativo compuesto por siete convenciones que, mediante instrumentos jurídicos como recomendaciones, convenciones y declaraciones, brindan una mejor protección a la cultura en todas sus formas.



Fotografía: Karen Trejo Flores/CDHDF.

La relevancia política de los derechos culturales surge en torno a la concepción del estatuto de cultura en tanto componente inherente a todo ser humano, pero también como una forma de comprender el mundo a partir de una visión diferente.

nos y de las políticas culturales, de tal suerte que la discusión relacionada con su ubicación geográfica y contexto en todos los ámbitos (social, cultural, político, entre otros) pone en primer plano el problema de los derechos sociales a propósito de las políticas sociales heredadas de los Estados de bienestar, así como la necesidad de reconocer los derechos culturales de los pueblos indígenas con base en sus derechos colectivos y autónomos.

### Los retos pendientes

El concepto de *cultura* ha traspasado la acumulación de obras y de conocimientos

producidos por minorías selectas abarcando, según la experiencia de la mayoría de la población hoy en día, artes tradicionales, humanidades, sistema educativo, medios de difusión e industrias culturales, manifestaciones religiosas e identitarias y medio ambiente. Al querer impulsar el concepto de cultura en el siglo XXI, la Oficina de la UNESCO en México busca la creación de un mundo sostenible poblado por sociedades justas que valoren el conocimiento, promuevan la cultura de paz y celebren la diversidad.

Siendo así, al reconocerse y garantizarse internacionalmente los derechos humanos individuales, considerando los principios de autonomía individual, igualdad y no dis-

criminación y, en todo caso, añadiendo el recurso de la tolerancia en relación con los otros (grupos minoritarios), sería necesaria la creación de mecanismos de exigibilidad aplicados a los derechos culturales, la preservación de la identidad cultural y las garantías de la convivencia pacífica con el resto de la sociedad para que, desde su distintivo cultural, los pueblos indígenas puedan negociar su *diálogo con la sociedad*, así como sus formas de *integración* (entendida como estrategia de inserción para la interacción social) y *participación* en la constitución del espacio público.

El derecho al desarrollo cultural y a la identidad cultural, sin embargo, no ocultan ni niegan la existencia de conflictos culturales subyacentes en todo espacio público. Al contrario, éstos deben ser considerados como sucede en otros ámbitos (social, político y económico), pero también ha de tomarse en cuenta la movilidad implícita en la cultura, desde donde la pertenencia (al grupo dentro del cual uno nace, vive y al cual identifica como propio) se traduce como experiencia para el contacto con otros y en contextos diversos; ello deriva en una actualización de la cultura en el tiempo y al interior de cada individuo.

De esta manera, sería preciso analizar el camino históricamente recorrido por los pueblos indígenas en su incorporación a la economía *moderna* de los Estados donde se encuentran asentados, la cual ha sido influida por mecanismos de mercado: migraciones, ampliación de infraestructura, comunicaciones y transportes, transformaciones en la propiedad y uso de la tierra, e incluso por

el acceso de algunos de sus miembros a la educación superior, con la subsecuente generación de *intelectuales* indígenas.

Asimismo, debe tomarse en cuenta el sostenimiento de otros modos de vida y la necesidad de preservarlos en relación con sus manifestaciones culturales, formas de organización y uso de los recursos naturales incluidos en su territorio de asentamiento, debido a que ahí se encuentra su patrimonio, es decir, una lengua distinta a la mayoritaria, rituales, significados, relaciones y cosmovisión.

Ahora bien, además de la legislación, la aplicación de los derechos culturales requiere de la existencia de recursos jurídico-judiciales para su ejecución y la posibilidad de exigir su cumplimiento por la vía judicial, tal como sucede con el derecho a beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales resultantes de toda producción científica, literaria o artística y con el derecho a la educación. Y en todo caso, es preciso retomar el debate en relación con la especificidad de las obligaciones de los Estados para garantizar el ejercicio de los derechos culturales, más allá de la adopción de medidas inmediatas no condicionadas por los *recursos disponibles* para garantizar su pleno ejercicio.<sup>7</sup>

Por último, el reclamo sobre los derechos culturales de los pueblos indígenas no se encuentra desvinculado de otros reclamos en relación con los derechos humanos: libertad, igualdad, acceso y disfrute de bienes, y justicia; sólo que su exigencia supondría una conciliación entre derechos individuales y colectivos según se presen-

<sup>7</sup> Debate desatado en la Observación General núm. 3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1990, según el cual los Estados tienen obligaciones de resultados progresivos para la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales considerando todos los medios apropiados, es decir, medidas legislativas, administrativas, financieras, educativas, sociales y de todo tipo "necesarias para la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia y la cultura" (artículo 15.2 del PIDESC).

tan en la vida cotidiana actual de sus comunidades. Por esta razón, se requeriría la creación de mecanismos y el aseguramiento de sus derechos humanos tal como dicta la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada por la Asamblea General el 13 de septiembre de 2007, así como su consideración en los programas políticos más allá de las tensiones políticas e ideológicas implícitas en sus agendas.

Estos mecanismos, relacionados con la afirmación y el goce de los derechos culturales específicos de comunidades y pueblos, y enlazados con derechos colectivos, podrían dialogar en términos de verdadera igualdad con los derechos individuales como un nivel mínimo irreductible, pues en las condiciones actuales dicho goce corre el riesgo de desvanecerse sin la preservación y el respeto a los derechos colectivos de grupos vulnerados en su vínculo e interacción con la sociedad donde se encuentran asentados territorialmente.

Queda clara, entonces, tanto la necesidad de articular el pleno goce de las políticas culturales y las formulaciones de programas políticos como su traducción en políticas públicas, de tal suerte que las demandas, derechos y necesidades culturales exijan el establecimiento de instrumentos para asegurar la participación de los grupos demandantes en la formulación de su propia visión.

De igual forma, es necesaria la formulación de posturas mucho más firmes en relación, en primer término, con una definición vinculante de *cultura*<sup>8</sup> y con los rasgos considerados dentro de la definición de *culturas específicas*, las cuales serían sujetos de derecho y goce de los derechos colectivos, ya que se encuentran ahí la distinción entre acción colectiva y formas de organización sociopolíticas tradicionales, la presencia de tradiciones culturales enmarcadas en el uso de una lengua distinta a la mayoritaria, y la vivencia de *valores* comunes en relación con las apreciaciones de *valores* individuales, entre otros.

A nivel de América Latina, y dadas las condiciones socioeconómicas de los pueblos indígenas, sería conveniente promover criterios y nociones de desarrollo con dignidad, potenciando las capacidades individuales y colectivas e incluyendo la dimensión cultural y la atención al medio ambiente como parte de las estrategias y programas económicos en operación.

En conclusión, sería importante la promoción de espacios comprendidos de interacción cultural ahí donde el encuentro entre prácticas culturales distintas puede vivirse como choque, colisión y conflicto,<sup>9</sup> para evitar reacciones sin una puesta en común de posturas y fomentando la negociación y conciliación, de cara a nuevas formas de convivencia a partir de la comprensión del otro.

8 *Cultura* puede entenderse como actividades creativas, artísticas o científicas relacionadas con la llamada *alta cultura* y las *élites culturales*; o bien, en sentido lato, como una suma de actividades humanas, valores, conocimientos y prácticas. En este tenor, una definición amplia de cultura consideraría los derechos a la educación y a la información, entre otros.

9 Aquí estoy pensando en algunas discusiones cuando, por ejemplo, en Europa se cuestiona el uso de la burka musulmana o en Venezuela se reacciona ante la visión y el significado del cuerpo en comunidades waraos en la región del delta del Orinoco.



Fotografía: Karen Trejo Flores/CDHDF.