

INSTRUMENTOS INTERNACIONALES
SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS:
DECLARACIÓN DE NACIONES UNIDAS
Y CONVENIO DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

Bartolomé Clavero*

El 13 de septiembre de 2007 el Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas transmite una noticia que arranca de una forma verdaderamente enfática: “La Asamblea General ha prestado un apoyo abrumador a la protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas mediante la adopción de una declaración que marca un hito y en la que desemboca cerca de un cuarto de siglo de duras negociaciones”, la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. El énfasis está justificado ya sólo por dicha última razón. Es el primer instrumento de derechos humanos que se negocia punto por punto, de cabo a rabo, con el colectivo interesado, con representantes indígenas, quienes comenzaron a moverse en el seno de Naciones Unidas, una organización constitutivamente de Estados, para conseguir entre otras cosas una declaración sobre sus derechos. Tras su adopción, el discurso de congratulación de la Presidencia de la Asamblea General ya incidía en dicha idea: “Soy plenamente consciente de que la declaración es producto de más de un par de décadas de negociaciones”. Se trata sin duda de un extremo clave, pues hace que la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas sea un instrumento internacional sin precedentes.

Hasta ahora las normas internacionales de derechos humanos de alcance global eran o bien declaraciones o bien tratados. Las primeras se adoptan por la Asamblea General de Naciones Unidas en desarrollo de la Declaración Universal de Derechos Humanos con su misma vocación de alcanzar una validez global. Los tratados, los de derechos humanos que se llaman ya pactos, ya convenciones, constituyen también desenvolvimientos de la Declaración Universal adoptados por la Asamblea General de Naciones Unidas con dicha misma vocación, pero con un importante añadido. Se abren a la ratificación de los Estados y se establecen mecanismos internacionales para la supervisión de su cumplimiento por parte de aquellos Estados que ratifican. Los pactos y las convenciones alcanzan así un doble nivel de vigencia. Como normas generales, su valor equivale al de las declaraciones. Como tratados multilaterales entre los Estados que ratifiquen cada instrumento, cobran una fuerza bastante mayor de vinculación.

Como producto de un pacto, pues esto es lo que se ha logrado con las largas y duras negociaciones entre representantes indígenas y representantes de Estados en el ámbito de Naciones Unidas, la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas no es una mera declaración. Tal se le llama, y no pacto o convención, pues no se abre a ratificaciones de Estados ni su validez se supervisa por instancias internacionales tan sólo entre aquellos Estados que procedieren a la ratificación. Su valor es general. Y cuenta con mecanismos de supervisión respecto a todos los Estados del mismo alcance general. Por esto puede decirse que es una norma que no conoce precedentes, tanto que ni siquiera se tiene un nombre apropiado para ella. Puede decirse que es una declaración de Naciones Unidas con el contenido de un pacto entre los Estados miembros de las mismas y los pueblos indígenas del mundo. Ello explica su alcance tanto en lo referente

* Profesor de Historia del Derecho de la Universidad de Sevilla y miembro del Foro Permanente de Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas, clavero@us.es.

a su propio valor como en lo relativo a los derechos que contempla, tanto así en la forma como en el fondo podría decirse¹.

El contenido responde en lo sustancial a las propuestas constantes de parte indígena desde que se hiciera presente en el seno de Naciones Unidas con el objetivo de lograr un reconocimiento de sus derechos. En un organismo de las mismas que ya no existe, la Subcomisión para Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías, se cobró conciencia del vacío existente en el derecho internacional de los derechos humanos sobre el caso de la población indígena del mundo, esto es, de los pueblos que padecieran el colonialismo y que son anteriores a la constitución, sobre su territorio y sin su consentimiento, de Estados de cultura extraña, pueblos cuyos derechos no suelen encontrarse contemplados ni resultan en todo caso garantizados por la parte estatal de forma satisfactoria o que ni siquiera pueden, dadas dichas circunstancias, fácilmente estar asegurados. Esta constancia llevó en 1982 a que se estableciera como organismo subsidiario de dicha Subcomisión el Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas, un modesto equipo de cinco expertos y expertas, con el encargo de estudiar su situación a lo ancho del mundo, así como de impulsar la evolución de los estándares de los correspondientes derechos en el orden internacional².

Este grupo tuvo el buen sentido de recabar la asistencia de representantes indígenas, a lo que Naciones Unidas proveyó. Con la presencia indígena en aquel mero Grupo de Trabajo llegó la vindicación de constituir pueblos en pie de igualdad con el resto de los pueblos, especialmente con aquellos que tenían reconocido el derecho de libre determinación política, económica, social y cultural por los instrumentos internacionales de derechos humanos, y la propuesta de prepararse una declaración de derechos bajo tal principio, el de libre determinación. Aquí comenzaron las largas negociaciones, primero con el grupo de expertos y luego, a partir de 1994, en la fase verdaderamente dura, con los Estados. El texto fue trabajosamente avanzando a través de diversas instancias de Naciones Unidas, las que usualmente intervienen en la preparación de las normas de derechos humanos y alguna más específica al efecto. El principio de igualdad entre los pueblos era la piedra de toque del interminable debate. Hay que valorar la novedad que implicaba el reconocimiento de la existencia de pueblos indígenas en posición además de igualdad con todos los pueblos de la humanidad para comprender el tiempo que ha tomado y el esfuerzo que ha costado todo el proceso conducente a la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas³.

*

Cuando tiempo atrás, en 1948, Naciones Unidas adoptó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, lo hizo sobre un doble supuesto implícito, el de que a los Estados había de competir la cobertura de unas garantías y el de que, a tal efecto, los mismos deberían seguir unas políticas de igualación entre la ciudadanía. No había Estado cuya población fuera homogénea y en la mayoría existían poblaciones anteriores

¹ B. Clavero, *Task of the Permanent Forum on Indigenous Issues in light of the Binding Nature and with a view to Furthering the Effectiveness of International Human Rights Law*, disponible en línea: http://clavero.derechosindigenas.org/wp-content/uploads/2008/12/egm_art_42_clavero_en.doc; Foro Permanente de Naciones Unidas para las cuestiones indígenas, *Article 42 of the United Nations Declarations on the Rights of Indigenous Peoples*, disponible en línea: <http://clavero.derechosindigenas.org/wp-content/uploads/2009/07/pfs-comment-on-drip.pdf>.

² <http://ap.ohchr.org/documents/E/ECOSOC/resolutions/E-RES-1982-34.doc>.

³ <http://www2.ohchr.org/english/issues/indigenous/groups/groups-02.htm>.

a su propia constitución como tal, como Estado, con culturas tanto inmateriales como materiales, esto es de manejo de territorios y recursos, ajenas a aquellas que los Estados asumían e intentaban imponer. La igualdad de la ciudadanía para el disfrute en común de los derechos humanos se alegaba como base de dicha misma imposición, de una imposición que de paso permitía la apropiación del territorio y de los recursos por el Estado de turno. Una política internacional de descolonización con respeto a las fronteras coloniales para la constitución de los nuevos Estados reprodujo el problema, cuando no incluso lo agravó. En la era postcolonial, no se revisó por parte de los Estados, ni de los viejos ni de los nuevos, el paradigma de la igualdad simple de ciudadanía tan lesiva para los pueblos indígenas y, con ello, para los derechos de las personas indígenas⁴.

Esa revisión es la que se emprendió a partir de los años ochenta en el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre Poblaciones Indígenas. Naciones Unidas no lo hizo propiamente, pero dio pie. Fue la presencia indígena en dicho grupo la que concibió e impulsó la revisión de un paradigma de matriz al cabo colonial. Insisto en este dato porque es el que infunde sentido y confiere alcance a la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas, una norma realmente sin precedentes. No representa un desarrollo más de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, puesto que encierra una revisión de fondo del paradigma que la presidió.

Dicho de otra forma, la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas procede al rescate de la Declaración Universal para que sea realmente lo que no ha sido, universal. La primera interesa a la segunda y así a la humanidad entera. Gracias a la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, todos los seres humanos podemos por fin ser iguales en derechos y así tenerlos virtualmente garantizados por igual. Virtualmente digo porque esta Declaración es el comienzo de toda una historia, la de su puesta en práctica, más que un final, el de su elaboración⁵.

Los primeros artículos de la Declaración Indígena proclaman el nuevo principio. Léanse y apréciense. En cuanto a derechos, las personas indígenas están en pie de igualdad con todo el resto de las personas; y lo propio se predica de los pueblos indígenas: tienen el derecho de libre determinación política, económica, social y cultural al igual que los pueblos no indígenas. No se trata de declarar derechos privativos de indígenas, sino de todo lo contrario precisamente, de establecer ese pie de igualdad en derechos para toda la humanidad. A eso viene el despliegue de derechos de la Declaración, un despliegue que ha de interpretarse como una unidad bajo unos mismos principios y no como el efecto de una mera yuxtaposición sin principios que la rijan. El principio esencial, el que confiere sentido a todo el conjunto de derechos, es el la libertad tanto de las personas como de los pueblos, la libre determinación de los pueblos indígenas comprendida y ahora en primer plano.

En cuanto a la efectividad de esto último, ha de reconocerse que la Declaración marca un límite. El derecho de libre determinación política de los pueblos indígenas no incluye la posibilidad de establecimiento de un Estado propio. Lo deja claro el parágrafo

⁴ Con amplia bibliografía, panorama más general y alguna consideración de casos (Guatemala, Nigeria y Malaysia), B. Clavero, *No distinction shall be made: Gentes sin derechos y enemigos sin garantías en los órdenes internacionales y constitucional, 1945-1966*, disponible en línea: <http://clavero.derechosindigenas.org/wp-content/uploads/2009/02/gentes-sin-derechos-en-el-derecho-de-los-derechos-humanos.pdf>; sin el capítulo de casos, se publicará en *Quaderni Fiorentini per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno*, 38, 2009.

⁵ http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf, para el texto de la Declaración.

primero del artículo 46 al garantizar “la integridad territorial o la unidad política de Estados” existentes. Esto no quiere decir que tal derecho de libre determinación política se desvanezca. El mismo se garantiza en la forma de derecho a una autonomía que permita al pueblo indígena hacerse cargo de los asuntos propios en condiciones, se entiende, que no impliquen desigualdad. Y hay algo más. El derecho de libre determinación política también se concreta en el derecho del pueblo indígena a que el Estado no puede adoptar ninguna decisión ni emprender ninguna actividad que le afecte sin contar con su “consentimiento libre, previo e informado”. Ésta es una regla de aplicación constante en la Declaración.

Se reitera a lo largo de la Declaración dicha regla del “consentimiento previo, libre e informado” porque el pueblo indígena tiene igualmente derecho a la libre determinación económica, social y cultural. El sentido general de este derecho en todas sus dimensiones se expresa por el preámbulo o exposición de motivos de la Declaración. Ahí se consigna que los pueblos indígenas han de “controlar(r) los acontecimientos que los afecten a ellos y a sus tierras, territorios y recursos”, poder “mantener y reforzar sus instituciones, culturas y tradiciones”, así como “promover su desarrollo de acuerdo con sus aspiraciones y necesidades”, conforme a sus “prioridades y estrategias” según expresión ulterior de la propia Declaración.

Que todo ello ha de ser en pie de igualdad con otros pueblos, con aquellos que tienen internacionalmente reconocido su derecho a constituir Estado, es algo en lo que insiste el propio preámbulo. La misma limitación de la libre determinación política de los pueblos indígenas no puede implicar desigualdad sustancial alguna respecto a otros pueblos. De hecho, al reconocerse internacionalmente este derecho y al haber de llevarse a la práctica internamente en forma de autonomía, los pueblos indígenas concurrirán a la formación del respectivo Estado en términos que podrán ser ahora realmente en común y sin discriminación. Ya, si se extraen las consecuencias constitucionales, no será el Estado respectivo un Estado extraño.

*

El pacto que ha conducido en Naciones Unidas a la Declaración puede decirse que ha sido entre pueblos no indígenas y pueblos indígenas con independencia de que unos y no otros constituyan Estados. Unos y otros quedan vinculados al pacto bajo la supervisión de Naciones Unidas. Repárese en el tenor del importante artículo 38. Dispone que los Estados “adoptarán las medidas apropiadas (...) para alcanzar los fines de la presente Declaración” y que habrán de hacerlo “en consulta y cooperación con los pueblos indígenas”. No hay otra si se trata en serio de un pacto. Los Estados no sólo quedan vinculados a asumir los objetivos de la Declaración, sino que quedan además obligados a proceder con tal fin contando con la libre determinación de los pueblos indígenas, con su cooperación y con su “consentimiento libre, previo e informado”.

Naciones Unidas no es sólo la parte mediadora, sino también, como institución o constelación de instituciones cuya constituyencia la forman los Estados, parte igualmente del compromiso, obligada al pacto que se suscribe con los pueblos indígenas mediante la Declaración. Quedan comprometidos todos los organismos y todas las agencias de Naciones Unidas a todos sus niveles, inclusive también por esta vía los propios Estados como miembros constituyentes de la organización internacional. Repárese en el no menos importante artículo 42. Lo cito por entero: “Las Naciones Unidas, sus órganos, incluido el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, y los organismos especializados, incluso a nivel local, así como los Estados, promoverán el

respeto y la plena aplicación de las disposiciones de la presente Declaración y velarán por su eficacia”. ¿Hace falta explicación para un pronunciamiento tan categórico?

Podría pensarse que es innecesario comprometer expresamente a Naciones Unidas si la norma procede de ellas mismas, de su Asamblea General, mas la realidad no viene siendo la de una automática atención a los instrumentos internacionales de derechos humanos por parte de las múltiples instituciones que hoy conforman las Naciones Unidas. Naciones Unidas está durante los últimos años empeñándose en lograr la sujeción al derecho internacional de los derechos humanos de parte de todas sus instancias, inclusive por supuesto los Estados como miembros constituyentes. Algunas de las agencias de Naciones Unidas se inclinan a la atención de urgencias humanitarias sin la debida atención a los derechos humanos cuya misma conculcación provoca las emergencias. Otras, en busca de eficacia, tienden a acordar su acción con gobiernos de políticas no muy respetuosas con los derechos humanos y así situarse en su mismo terreno. No está por tanto de más que la Declaración dirija ante todo los imperativos de su mandato a las propias Naciones Unidas⁶.

Como pacto que va en serio, la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas conoce mecanismos de supervisión de cara tanto a las mismas Naciones Unidas como también a los Estados. El valor efectivo de un instrumento de derechos humanos en buena parte lo determina la disposición de los Estados por sí mismos o por el empuje de la ciudadanía o del sector social interesado, pero en parte aún importante dicho valor depende de los mecanismos de control establecidos por las propias Naciones Unidas. Conviene que nos ocupemos a continuación de los mismos para apreciar el valor de esta concreta y singular Declaración.

Tras el 13 de septiembre de 2007, se difundió entre los Estados y en el seno de Naciones Unidas la especie de que esta Declaración, pues no es un tratado y no se somete por tanto a ratificación, carece de toda fuerza vinculante⁷. Nada más lejos de sus propios términos, como estamos viendo. Otra cuestión es que haya resistencias y que sean fuertes, pero para esto se establecen mecanismos internacionales de supervisión.

*

El artículo 42 ya ha podido verse que menciona uno de dichos mecanismos, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas. Se trata de un organismo compuesto por dieciséis personas, seleccionadas una mitad a propuesta de organizaciones indígenas y la otra a propuesta de los gobiernos, en calidad todos ellos de expertos o expertas independientes. Es un organismo subsidiario del Consejo Económico y Social con cometidos de asesoramiento, información y sensibilización de cara a todo el sistema de Naciones Unidas, inclusive los Estados como miembros constituyentes suyos⁸.

⁶ Para comprobación de la lenidad de Naciones Unidas en el capítulo más grave para los derechos humanos, B. Clavero, *Genocide or Ethnocide: How to Make, Unmake and Remake Words, 1933-2007*, Milán, Giuffré (*Biblioteca per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno*), 2008.

⁷ *United Nations Development Group Guidelines on Indigenous Peoples' Issues*, 2008, disponible en línea: <http://www2.ohchr.org/english/issues/indigenous/docs/guidelines.pdf>, p. 10: “The Declaration sets out the rights that countries should aspire to recognize, guarantee and implement. In that sense, the Declaration establishes a framework for discussions and dialogue between indigenous peoples and States”. Contrástense los documentos citados en la nota uno sobre su valor en cambio normativo.

⁸ <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii>, con la documentación para lo que sigue.

El pleno del Consejo elige a los miembros de proposición gubernamental y la Presidencia del mismo es quien opta entre quienes son propuestos o propuestas por organizaciones indígenas. Para ambas mitades debe haber una representación equilibrada de las diversas macrorregiones del mundo. Pero el órgano no es representativo a ningún efecto. Según la resolución del Consejo que lo creara en el año 2000, “todos los miembros actuarán a título personal como expertos independientes en las cuestiones indígenas”. Esto también significa que pueden actuar por cuenta propia bajo su responsabilidad experta. En cuanto que organismo colegiado, su actuación ha de ser por consenso, no bastando la mayoría para ningún acuerdo sustancial.

Según el mandato que recibe del Consejo Económico y Social, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas ha de ocuparse, “en el contexto de atribuciones del Consejo”, de desarrollo económico y social, cultura, medio ambiente, educación, salud y derechos humanos por cuanto respecta lógicamente a indígenas. Dicho Consejo tenía a su cargo todas esas materias, pero en 2006 se ha creado el Consejo de Derechos Humanos, privando de la competencia al Económico y Social. Todos los organismos de Naciones Unidas están naturalmente sujetos a los derechos humanos, mas la promoción y supervisión respectiva compete ahora al Consejo de Derechos Humanos. En todo caso, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas no ha visto reducida sus competencias, sino en cambio incrementadas, en virtud del citado artículo 42 de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Hay en Naciones Unidas otros dos mecanismos con cometidos específicos respecto a cuestiones indígenas. El Consejo de Derechos Humanos ha establecido en 2007 su propio órgano consultivo estable, el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, expertos o expertas entiéndase siempre por supuesto⁹. Igual que sus respectivos consejos, el Mecanismo de Expertos radica en Ginebra mientras que el Foro Permanente lo hace en Nueva York.

El Mecanismo de Expertos se compone de cinco personas, ellos y ellas, elegidas por el Consejo especificándose que la elección ha de producirse preferentemente entre indígenas. Estos expertos y expertas han de proporcionar al Consejo de Derechos Humanos conocimiento especializado, “basado en la investigación”, sobre “los derechos humanos de los pueblos indígenas” respecto en concreto a los temas que el propio Consejo le vaya confiando. El Mecanismo de Expertos tiene también la facultad de presentar propuestas al Consejo para su eventual examen y aprobación. Esto quiere decir que podrá impulsar nuevos instrumentos de derechos humanos en desarrollo de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Por cuanto que son expertos y expertas independientes, los miembros del Mecanismo pueden también, igual que los del Foro, actuar como tales de forma individual¹⁰.

Cuando el 13 de septiembre de 2007 la Asamblea General de Naciones Unidas adopta la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, el Foro Permanente existía, por lo que ha podido ser mencionado en el artículo 42, mientras que el Mecanismo de Expertos no había sido creado, por lo que no podía mencionarse. A efectos prácticos, el segundo ha asumido de forma expresa que el artículo 42 también se

⁹ Con la documentación para lo que sigue, <http://www2.ohchr.org/english>, yéndose sucesivamente a los *Human Rights Bodies* y al *Human Right Council* y pulsándose en la columna de la izquierda *Expert Mechanism of the Rights of Indigenous Peoples*.

¹⁰ Para mi caso: <http://clavero.derechosindigenas.org>, algunos de cuyos materiales ya he citado.

le dirige muy específicamente¹¹. No cabe entenderse de otro modo. Si el Consejo de Derechos Humanos le encarga al Mecanismo de Expertos que se ocupe de la investigación temática sobre “los derechos humanos de los pueblos indígenas”, este mandato no puede entenderse sino en el sentido de se haga cargo ante todo del estudio y el desarrollo de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Las mismas eventuales propuestas al Consejo habrán de formularse por supuesto con base y en desarrollo de la Declaración.

Hay una tercera instancia en Naciones Unidas con mandato específico sobre cuestiones indígenas que ya existía cuando se adoptó la Declaración, pues se creó en 2001, pero que no es mencionado por la misma puesto que, al contrario que el Foro y el Mecanismo, no es de carácter permanente. Se trata del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas, de los indígenas y de las indígenas por supuesto y relator o relatora desde luego¹². Es un órgano unipersonal que constituye lo que se llama un procedimiento especial en el ámbito de la promoción y supervisión de los derechos humanos por Naciones Unidas. En 2007, tras la adopción de la Declaración, el Consejo de Derechos Humanos decide mantener la figura del Relator Especial sobre derechos y libertades indígenas renovando además su mandato.

El Relator o Relatora Especial ha de examinar las causas que obstaculizan el ejercicio efectivo de los derechos humanos y libertades fundamentales indígenas y proponer las formas de superarlas; reunir e intercambiar información con gobiernos y con organizaciones y comunidades indígenas sobre violaciones de dichos derechos y libertades; formular propuestas no sólo para prevenir, sino también para reparar tales violaciones; informarse sobre buenas prácticas y entablar un diálogo constructivo constante con todas las partes a todos los niveles; así como recabar la ayuda técnica precisa para los gobiernos dispuestos a mejorar sus políticas en materia indígena.

El Relator debe prestar atención a todo el cuerpo internacional no sólo de instrumentos, sino también de recomendaciones procedentes de órganos y conferencias de Naciones Unidas. En particular, ha de promover, “cuando proceda”, la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. El inciso se debe a la reserva de algún Estado sobre esta mención específica de la Declaración que sólo así se hace para el caso del mandato del Relator, lo que no quita, como ya hemos visto, que el compromiso de promoverla no opere igualmente tanto para el Foro Permanente como para el Mecanismo de Expertos. A todos los efectos de cobertura de su mandato, la labor del Relator Especial principalmente se desarrolla mediante visitas oficiales sobre el terreno abriendo ese amplio abanico de intercambio de información y desarrollo de diálogo con todas las partes y principalmente con las organizaciones indígenas y los gobiernos.

El Consejo de Derechos Humanos también instruye al Relator Especial para que trabaje “en estrecha cooperación” con el Foro Permanente. Cuando se establezca al poco tiempo el Mecanismo de Expertos, se dirá lo propio. Se hace la previsión de esta cooperación al fin y al cabo entre los tres mecanismos con especial preocupación de que no se produzcan duplicaciones en el trabajo. El mantenimiento de relaciones

¹¹ <http://www2.ohchr.org/english/issues/indigenous/ExpertMechanism/1st/docs/A-HRC-10-56.pdf>.

¹² Siguiéndose las instrucciones de la nota nueve, llegándose a la página del *Human Rights Council*, púlsese en la columna de la izquierda *Special Procedures*; a continuación, también a la izquierda, *Thematic Mandates* y en la lista consiguiente la entrada del *Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people*, con la documentación para lo que sigue.

particularmente recae en el Relator Especial, quien con tal objeto ha de asistir a las reuniones anuales de pleno tanto del Foro Permanente en Nueva York como del Mecanismo de Expertos en Ginebra. También se dispone que el Foro Permanente deba estar representado en las sesiones del Mecanismo. Y el primero se propone invitar regularmente a las suyas a una representación del segundo. Naturalmente, los tres mecanismos han entendido que el mantenimiento de una relación sostenida a triple banda que les potencie entre sí responde a interés y responsabilidad comunes¹³.

*

En común tienen estos mecanismos que, dicho en negativo, ninguno es un comité de tratados, esto es, que los tres carecen de la autoridad propia de los órganos igualmente independientes que supervisan el cumplimiento de pactos y convenciones de derechos humanos por parte de los Estados que los ratifican, los cuales con la ratificación se obligan a rendir cuentas ante el comité respectivo. Ya sabemos que la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas no es una convención ni prevé por tanto la constitución de un comité con autoridad de chequeo y monitoreo. Los Estados que cooperan con Foro, Mecanismo y Relator, acudiendo a las reuniones de los dos primeros y facilitándole sus tareas al tercero, presentando informes, prestándose al intercambio y al diálogo, etcétera, lo hacen de forma voluntaria. Lo interesante resulta que es notable y creciente el número de Estados cooperativos con estos mecanismos.

La capacidad de atracción y de persuasión de Foro, Mecanismo y Relator es en consecuencia un elemento relevante, lo cual implica que estamos ante organismos cuya composición personal resulta de la máxima significación. El acierto en la elección de las personas para la formación de instituciones siempre es importante, pero en el caso de estos mecanismos resulta algo realmente decisivo. La forma de selección es entonces clave. Debe señalarse que los procedimientos previstos son desiguales, igual que por ahora los resultados. El contingente comparativamente más problemático es el de la mitad de procedencia indígena del Foro, para cuya selección se desarrolla un proceso de presentación de propuestas por parte de organizaciones indígenas, pero cuya decisión final queda en las manos exclusivas de la Presidencia del Consejo Económico y Social previas consultas de carácter no público y, con ello, de desarrollo más bien opaco.

En todo caso, esto último no parece que esté afectando seriamente a la confianza de parte indígena en dichos mecanismos que estos mismos desde luego necesitan para poder ser eficaces. Ésta es por supuesto la clave de las claves. Está previsto que a las reuniones plenarias anuales tanto del Foro como del Mecanismo acudan representaciones indígenas, lo que efectivamente ocurre. Las sesiones del Foro en Nueva York constituyen de hecho las reuniones más concurridas de Naciones Unidas después de la Asamblea General y esto ocurre fundamentalmente por la asistencia y participación de representantes indígenas, ellas y ellos. Las mismas reuniones plenarias del Foro ofrecen ocasión para la celebración de caucus indígenas globales o regionales sobre los puntos de la agenda para contribuir a su desarrollo. Las sesiones formales tanto del Foro como del Mecanismo no se entienden sin la concurrencia indígena. Ambos están también abiertos a la participación de representaciones de la sociedad civil, como las de organizaciones no gubernamentales dedicadas a cuestiones indígenas.

Ha habido momentos de desencuentro no siempre larvado y hasta de conflicto completamente abierto de la parte indígena con el Foro, pero esto es prueba al cabo de

¹³ http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/E_C_19_2009_CRP17_en.doc, para la reunión de coordinación celebrada tras la creación del último mecanismo, el de Expertos (y Expertas).

la vitalidad de su presencia a lo largo de unas sesiones y para el desenvolvimiento de unas tareas de interés al cabo indígena. Si este interés no presidiera, Foro, Mecanismo y Relator funcionarían sobre el vacío. Algunos intentos de deslegitimar al Foro por la debilidad relativa de su componente indígena, sea dicho en relación al procedimiento, no a las personas, y por su resistencia a convertirse en lo que no es, esto es en órgano representativo de las organizaciones indígenas, no han tenido mayor eco. El Relator viene granjeándose menos controvertidamente la confianza indígena. El Mecanismo apenas arranca y ya demuestra también una fuerte capacidad de convocatoria de representantes indígenas. Su composición de hecho enteramente indígena se ha ganado de antemano un buen margen de confianza. El Relator actual también lo es.

¿Suplen la cooperación estatal y la confianza indígena la autoridad de la que estos mecanismos en principio carecen al no ser la Declaración una convención ni consiguientemente ninguno de ellos un comité de tratados de derechos humanos? ¿Puede decirse que la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas está con todo más cerca de lo que sea una convención que de lo que es una simple declaración? Cabría, pero conviene que se evite la confusión. Es algo distinto de lo uno y de lo otro. Y su autoridad efectiva depende de factores no asegurados, como el de la cooperación de los Estados, el de la confianza de parte indígena e incluso el de la entidad de las personas que forman las instituciones respectivas, el Foro, el Mecanismo y la Relatoría.

*

Antes del 13 de septiembre de 2007, con anterioridad a la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, no había ninguna norma internacional global sobre esta materia, la de los derechos de los pueblos indígenas. No la había que hubiera seguido los cauces de Naciones Unidas para la adopción de normas de desarrollo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Sin embargo, había y hay un instrumento internacional que se ocupa de derechos de los pueblos indígenas, un instrumento producido por unos cauces distintos a los de las normas de derechos humanos y que ha estado incluso durante algunos años supliendo la inexistencia de una norma de derechos humanos de las personas, comunidades y pueblos indígenas.

Es el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de 1989, el que suele conocerse como Convenio 169 por el número de serie en la sucesión de convenios, esto es de tratados, promovidos por dicha organización. Como su nombre indica, la misma es la agencia especializada de Naciones Unidas para la materia laboral. Normalmente los organismos de la gran constelación institucional que es hoy las Naciones Unidas se atienen a la materia de su competencia, pero el Convenio 169, como su nombre también acusa, no se reduce en absoluto a tratar de derechos laborales. Se ocupa de bastantes más aspectos jurídicamente sensibles para los pueblos, comunidades y personas indígenas.

Esto tiene una historia que procede de tiempo ha, de unos tiempos incluso anteriores a Naciones Unidas pues la Organización Internacional del Trabajo existe desde los años veinte del siglo pasado y desde temprano se preocupó de la posición de vulnerabilidad no sólo laboral de la población indígena en las colonias. Arrastrando estas preocupaciones, la Organización Internacional del Trabajo se incorporó al sistema de Naciones Unidas cuando éste se creó en 1945. En estos tiempos de Naciones Unidas, en 1957, la Organización Internacional del Trabajo ya adopta un primer convenio en materia indígena, el Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, Convenio 107, que no contemplaba derechos de los pueblos indígenas, sino tan sólo garantías

transitorias de derechos de las respectivas comunidades y personas en tanto que no se produjera su asimilación a la población predominante en el respectivo Estado¹⁴.

Se habrá reconocido este rasgo definitorio del Convenio 107. Responde al paradigma de la igualdad simple dentro de cada Estado originalmente propio de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y así incondicionalmente adoptado por la primera norma internacional sobre derechos indígenas, no exactamente sobre derechos de los pueblos indígenas. Es un paradigma que ya sabemos hasta qué punto resulta por sí mismo lesivo para los propios derechos indígenas. Durante los años ochenta del siglo pasado, cuando arrancan los trabajos del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas poniendo en cuestión el referido paradigma en lo que afecta a indígenas, en la Organización Internacional del Trabajo también se plantea la reforma del Convenio 107, lo cual finalmente conduce a la elaboración de un nuevo convenio, el 169. Y el cambio de convenio realmente produce un cambio de paradigma. Era en origen igualmente el de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, bien que el respectivo Comité ha venido reinterpretándola en la misma dirección, y en momentos más allá, que la seguida por la Organización Internacional del Trabajo entre los convenios 107 y 169¹⁵.

Todo un simbolismo ya se encierra en el cambio de un nombre en el título entre uno y otro convenio: ya no *Poblaciones Indígenas*, sino *Pueblos Indígenas*. Ciertamente que en el primer artículo del 169, un artículo definitorio del sujeto de unos derechos, se puntualiza que “la utilización del término *pueblos* en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional”, lo que sustancialmente está denegando el derecho de libre determinación¹⁶. Sin embargo, con esa sola denominación, la de *pueblos*, se comienza a vencer una tendencia muy arraigada en Naciones Unidas de entender que sólo hay *poblaciones* indígenas destinadas a fundirse en el pueblo predominante dentro del Estado.

La sola denominación de pueblos ya distingue por el reconocimiento de una entidad dotada con el derecho a existir y así a no disolverse en cualquier otra. Y en efecto los derechos que se contemplan en el Convenio 169 son ante todo derechos de pueblos y no sólo de comunidades y personas. Se comienza definiendo lo que sea un pueblo indígena para algo más que para denegársele la libre determinación pues se hace para garantizársele derechos. Y la definición es bien gráfica. Pueblos indígenas son para el Convenio 169 los que, manteniendo alguna característica distintiva, descienden de poblaciones anteriores al colonialismo o a la constitución del Estado en suerte. Algo crucial enseguida se añade: que tengan además conciencia de su identidad indígena. La autoidentificación es un elemento básico de la condición de indígena.

Esto último es lo que ha conducido a algo que pudiera de entrada extrañar como sea que en la Declaración sobre la Declaración de los Pueblos Indígena no se defina para nada la condición de indígena. Las voces indígenas en el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas se negaron en redondo a que nadie definiera al indígena sino la parte indígena. Nadie: ni Naciones Unidas, ni Estados, ni expertos y expertas, ni

¹⁴ Luis Rodríguez Piñero, *Indigenous Peoples, Postcolonialism, and International Law: The ILO Regime (1919-1989)*, Nueva York, Oxford University Press, 2008, también para lo que sigue.

¹⁵ <http://clavero.derechosindigenas.org/?p=2884#more-2884>, haciendo la comparación también con la Declaración.

¹⁶ Para el texto de los convenios de la OIT, <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>.

organizaciones no gubernamentales, ni iglesias, nadie. Ya no estamos en los tiempos de la descolonización que todavía eran coloniales respecto a la identificación de los pueblos. La autoidentificación justamente se entiende como una primera manifestación del propio derecho a la libre determinación, el derecho que el Convenio 169 no reconoce y que la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas proclama.

*

Como reconoce derechos de los pueblos indígenas y como una laguna al respecto ha existido en el derecho de los derechos humanos, el Convenio 169 ha venido durante algunos años colmando el vacío y operando así como si fuera la norma de derechos humanos de los pueblos, las comunidades y las personas indígenas, bien que, en cuanto que tratado, sólo se aplica en principio a aquellos Estados que lo tienen ratificado. Son hasta el momento (septiembre de 2009) veinte; por orden cronológico de ratificación, Noruega, México, Colombia, Bolivia, Costa Rica, Paraguay, Perú, Honduras, Dinamarca, Guatemala, Países Bajos, Fiji, Ecuador, Argentina, Venezuela, Dominica, Brasil, España, Nepal y Chile. Obsérvese que prevalecen los Estados latinoamericanos entre los que encierran pueblos indígenas dentro de sus fronteras. El Convenio 169 puede también ratificarse por otros Estados a los efectos de conducción de la política exterior sobre todo en el ámbito de la cooperación.

Conviene señalar lo de la prevalencia latinoamericana pues el Convenio 169, más allá de que vincule a los Estados signatarios, está convirtiéndose en derecho interamericano, derecho internacional regional al menos por Latinoamérica. La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos viene últimamente interpretando que los derechos de los pueblos indígenas contemplados en el Convenio 169 vinculan no sólo por la ratificación, sino también porque tales derechos les corresponde a dichos pueblos por título propio, ya sea tradicional o consuetudinario, sin necesidad de que el Estado o las normas constitucionales los reconozcan. El reconocimiento respondería a que los derechos existen y no la viceversa, no que los derechos existan porque sean objeto de reconocimiento. Con esto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos hace valer derechos contemplados en el Convenio 169 incluso frente a Estados que no lo tienen ratificado¹⁷. Con ello, al menos por América, este Convenio también, igual que hemos dicho de los tratados de derechos humanos, puede funcionar a un doble nivel, esto es, como norma general además de cómo norma particular entre los Estados que ratifican.

En el segundo caso entran en funcionamiento los mecanismos específicos de control por parte de la Organización Internacional del Trabajo. La Organización Internacional del Trabajo cuenta en efecto con sus propios mecanismos de supervisión del cumplimiento de los convenios por los Estados signatarios. El más sistemático es el de la Comisión de Expertos (y Expertas) en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, de todos los convenios, inclusive el 169. Pueden ser hasta veinte quienes forman el Comité. Son actualmente diecisiete, ninguno experto o experta en cuestiones indígenas. Ni hay previsión de que representantes indígenas puedan concurrir para el discernimiento de asuntos de su interés. En todo caso, en la Organización Internacional del Trabajo existe una dependencia especial dedicada al Convenio 169 que presta buena asistencia a la Comisión de Expertos para dictaminar sobre cuestiones

¹⁷ Caso Saramaka vs Surinam, 2007: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf.

referentes a su cumplimiento entre los Estados que lo han ratificado y poner finalmente a los mismos en verdaderos compromisos por la obligación de responder¹⁸.

El Convenio 107, con su paradigma nada respetuoso para con los derechos indígenas, sigue vigente entre los Estados que lo ratificaron y no han procedido en cambio a la ratificación del 169. Son, por orden alfabético, Angola, Bangladesh, Bélgica (cuando todavía era el Congo colonia suya), Cuba, República Dominicana, Egipto, El Salvador, Ghana, Guinea-Bissau, Haití, India. Irak, Malawi, Pakistán, Panamá, Portugal (cuando todavía tenía como colonias a Mozambique, Angola y otros territorios africanos más alguno asiático), Siria y Túnez. Ya no se encuentra la Organización Internacional del Trabajo con el problema de que quisiera aplicarse a colonias el Convenio 169, con su paradigma asimilacionista, pero tiene el de que se intente hacer lo propio con pueblos indígenas. Para evitarlo, trata de interpretar el Convenio 107 a la luz del Convenio 169, lo que resulta tan laudable como forzado. En todo caso, es otra vía a través de la cual pueda el Convenio 169 alcanzar algún valor más allá del ámbito de los Estados signatarios. El mismo no se recluye entre las fronteras de veinte Estados.

*

Queda por considerar la relación entre la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. La una como norma general de derechos humanos, el otro como tratado multilateral entre Estados y los dos versando sobre derechos de los pueblos indígenas, pueden y deben ambos ser complementarios por supuesto. La cuestión es la de cómo, esto es no sólo de qué forma, sino también bajo qué principios, puede y debe darse la complementariedad.

Los principios los marca por supuesto la Declaración. Principio constituye ahora ante todo el derecho de libre determinación que se ejerce mediante la autonomía y se despliega en toda la serie de derechos que la Declaración consigna. Todo esto ya está marcando el estándar mínimo del derecho internacional en lo que respecta a los pueblos indígenas. En lo que afecta al Convenio 169, su denegación a los pueblos indígenas de los derechos correspondientes a otros pueblos según el orden internacional y así en concreto del derecho de libre determinación queda automáticamente cancelada. A efectos prácticos, ningún Estado signatario del Convenio 169 puede enarbolar su primer artículo para pretender desconocer derechos de pueblos indígenas. Lo hay que lo está intentando, como es por Latinoamérica el caso de Chile¹⁹, pero sin base jurídica internacional que pueda respaldarle. La Organización Internacional del Trabajo, aunque en principio ha parecido abrigar dudas, habrá de hacer suya tal entendimiento de invalidación de parte del Convenio 169 o, dicho tal vez mejor, de interpretación completa del mismo a la luz y a las resultas del valor vinculante de la Declaración.

El propio Convenio marca esta pauta. Repárese en su artículo 35, en su previsión de que el mismo no podrá “menoscabar los derechos y las ventajas garantizados a los pueblos interesados en virtud de otros convenios y recomendaciones, instrumentos internacionales, tratados, o leyes, laudos, costumbres o acuerdos nacionales”, tanto anteriores como venideros por supuesto. Aquí entra, como instrumento internacional, la

¹⁸ Para la dependencia especializada, <http://pro169.org>; para la Comisión de Expertos, http://www.ilo.org/global/What_we_do/InternationalLabourStandards/ApplyingandpromotingInternationalLabourStandards/CommitteeofExperts/lang--en/index.htm.

¹⁹ Puede seguirse el caso en el sitio citado en la nota diez, pulsándose la categoría *Chile*.

Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. El Convenio 169 nunca podrá legítimamente enarbolarse frente a ninguna de sus disposiciones, frente a ninguno de los derechos que en ella se registran. Muy al contrario, el Convenio debe interpretarse conforme a la Declaración. En otro caso, habría una norma de una agencia especializada de Naciones Unidas negando un derecho tan fundamental como el de libre determinación de los pueblos indígenas al tiempo que una norma de derechos humanos de las instancias nucleares de Naciones Unidas lo estaría reconociendo y desarrollando.

Clave del Convenio 169, pues constituye garantía del conjunto de los derechos que registra, es la obligación de los Estados signatarios de consultar a los pueblos indígenas en cuantas cuestiones les afecten en correspondencia por supuesto con el derecho de los pueblos a ser consultados. Derecho es en sentido estricto, por lo que no puede quedar al criterio y arbitrio del Estado. El artículo sexto del Convenio define condiciones. Las consultas han de realizarse “de buena fe”, “mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas”, la de los pueblos indígenas, “de una manera apropiada a las circunstancias (y) con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas”. Sobre esto último la Declaración procede a una puntualización decisiva: para toda actuación que afecte a pueblos indígenas lo que ha de alcanzar de esta parte es “consentimiento libre, previo e informado”. Es regla que la Declaración reitera a cada oportunidad. Pues se trata de un derecho, obliga a todos, no sólo a Estados, sino también a empresas transnacionales, organizaciones no gubernamentales y a cualesquier agentes políticos, civiles, religiosos, económicos o de cualquier carácter.

En suma, con todo esto, la consulta conforme al Convenio habrá de atenerse ahora a los requerimientos más exigentes de la Declaración. No cabe ya aplicarse el Convenio sin tenerse a la vista la Declaración. Entre uno y otro, este par de instrumentos componen el actual derecho internacional de los derechos de los pueblos indígenas. No cabe a estas alturas entender el primero sin la segunda.

La Declaración es una norma internacional de derechos humanos y el Convenio es un tratado multilateral entre Estados, pero el Convenio 169 no tiene por qué reducirse ahora estricta y completamente a esto segundo. Ha sido durante un tiempo, supliendo un verdadero vacío, una norma de derechos humanos y tal cosa imprime carácter. No sólo en los Estados que tienen ratificado el Convenio, bastantes organizaciones indígenas a lo ancho del mundo lo consideran como un instrumento valioso y útil. No puede decirse de todas, pues las hay que lo rechazaron desde un primer momento por su negativa a reconocer el derecho de libre determinación.

Porque la laguna ya haya sido colmada por la Declaración, no tiene por qué perder el Convenio su valor añadido. La Organización Internacional del Trabajo ha incluso reforzado ahora su política de promoción del Convenio 169, lo que puede no sólo abrir caminos a la efectividad emparejada de la Declaración, sino también ir comprometiendo a Estados en una práctica como la de la consulta que constituye buena garantía para los derechos ahora más cumplidamente registrados en la Declaración.

La Declaración prevalece por supuesto. Es una norma de derechos humanos, los de los pueblos indígenas, que viene no sólo a reconocerlos, sino también a ofrecer reparación por todas las violaciones cometidas contra ellos no solamente a su vez en tiempos más abiertamente coloniales, sino también durante cerca de seis de décadas de vigencia de un derecho internacional de derechos humanos que seguía solapadamente manteniendo el paradigma colonialista.

Ahora por fin, gracias a la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la humanidad se encuentra en el umbral de un derecho internacional que ya no discrimine de raíz entre personas y pueblos según el lado que les hubiera tocado en la larga historia de los colonialismos, no sólo por supuesto del principal de ellos, el europeo. El colonialismo no concluyó con la descolonización. En este contexto cobra pleno valor la Declaración fundamentalmente para los pueblos indígenas por supuesto, pero también para todo el resto de la humanidad.

*

No he hablado particularizadamente de los derechos que se contienen en esta pareja de instrumentos, la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, pero para eso se tienen los textos y unos textos que, por ser de derechos humanos o por interesarles, hacen el esfuerzo de resultar lo más inteligible que cabe en estas lides de la producción de normas y además tan sólo, oficialmente, en algunas contadas lenguas más difundidas. Quien haya leído esta introducción puede perfectamente leer, con mayor provecho, la Declaración y el Convenio. Se les tiene a golpe de tecla en la pantalla del ordenador.

Quizás, si no es la primera vez que el lector o la lectora entra en contacto o se adentra por el texto de estas normas internacionales habiéndose dejado guiar con anterioridad por otras manos, mi reflexión haya chocado con ideas que ya se tuvieran formadas acerca de una entidad sustantiva inferior y un valor normativo circunscrito de estos instrumentos de derecho internacional. Si es así, lo mejor que puedo hacer es remitirme a la lectura de los textos mismos dejando en suspenso cualesquier ideas, incluso las que yo haya podido ofrecer en estos prolegómenos. Los textos son suficientemente expresivos de su valor y su entidad. Léanse con detenimiento y reflexión. Se apreciarán las novedades de fondo y los contenidos de alcance.

Cuando una norma cual la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas trae novedad tan trascendente como la de posibilidad del pie de igualdad en el seno de la humanidad, quienes gozan de reconocimiento como especialistas suelen comportarse de una manera bastante extraña. No miran lo pasado a la luz de lo nuevo sino que ven la novedad a la sombra de lo sabido. Entonces dictaminan que, por ejemplo, pues se presenta como declaración y así carece del valor de un tratado, la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas es un instrumento no vinculante. ¿Es que no la han leído? ¿Es que no reparan en artículos como el 38 y el 42 citados? ¿Es que no advierten su lenguaje netamente normativo? La leen por supuesto, pero con anteojeras de prejuicios caducos. Me falta la paciencia a estas alturas para adentrarme en debates doctrinales con quienes así operan. Afortunadamente, una literatura a las alturas de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas ya está también comenzando a formarse²⁰.

(originalmente publicado en <http://clavero.derechosindigenas.org>)

²⁰ Victoria Tauli-Corpuz, C. Charters y Les Malezer, *Indigenous Voices: The UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, Oxford, Hart Publishing, de inminente aparición; Rodolfo Stavenhagen y Claire Charters (eds.), *Making the Declaration Work: The Rights of Indigenous Peoples*, Copenhagen, International Work Group on Indigenous Affairs, en prensa (<http://www.iwgia.org>, con libros completos sobre asuntos indígenas en línea). Para el momento previo a la Declaración, contemplando el escenario que ya la auguraba, S. James Anaya, *Indigenous Peoples in International Law*, segunda edición actualizada, Nueva York, Oxford University Press, 2004; Patrick Thornberry, *Indigenous Peoples and Human Rights*, Manchester, Manchester University Press, 2002.