

Situación de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas en América Latina; estándares y jurisprudencia del sistema internacional en materia de protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas

Isabel Madariaga*

El sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos comenzó formalmente con la aprobación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el año 1948¹ y sus son órganos la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La Comisión Interamericana es un órgano principal y autónomo de la Organización de los Estados Americanos (OEA), cuyo mandato surge de la Carta de la OEA y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.² La CIDH está integrada por siete miembros independientes elegidos por la Asamblea General que se desempeñan en forma personal. En el ejercicio de su mandato, la CIDH ejerce las siguientes atribuciones:

- a) estimular la conciencia de los derechos humanos en los pueblos de América;
- b) formular recomendaciones a los gobiernos de los Estados miembros para que adopten medidas progresivas en favor de los derechos humanos dentro del marco de sus leyes internas y sus preceptos constitucionales, al igual que disposiciones apropiadas para fomentar el debido respeto a esos derechos;
- c) preparar los estudios e informes que considere convenientes para el desempeño de sus funciones;
- d) solicitar de los gobiernos de los Estados miembros que le proporcionen informes sobre las medidas que adopten en materia de derechos humanos;
- e) atender las consultas que le formulen los Estados miembros en cuestiones relacionadas con los derechos humanos y, dentro de sus posibilidades, prestar el asesoramiento que éstos le soliciten;

¹⁰ E/C12/10/MEX/4 17 de mayo 2006

¹¹ CERD/C/MEX/CO/15 4 abril 2006. (sic)

* Vicepresidenta del Grupo de Trabajo encargado de elaborar la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

* Abogada chilena; desde mayo de 2000 se desempeña como especialista en la Relatoría Especial sobre Derechos de los Pueblos Indígenas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Las opiniones expresadas en esta publicación son personales de la autora y no representan, necesariamente, las de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de la Secretaría General, de la Organización de los Estados Americanos

- f) actuar respecto de las peticiones y otras comunicaciones en ejercicio de su autoridad de conformidad con lo dispuesto en los artículos 44 al 51 de la Convención Americana; y
- g) rendir un informe anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.³

Su función principal es promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y entre sus principales funciones está la destinada a recibir, analizar e investigar peticiones que alegan violaciones de los derechos humanos consagrados en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana y otros instrumentos interamericanos de derechos humanos, cometidas por los Estados miembros de la OEA.

En 1990 la Comisión Interamericana creó la Relatoría Especial sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, con el objeto de brindar atención a los pueblos indígenas de América que se encuentran especialmente expuestos a violaciones de derechos humanos por su situación de vulnerabilidad y de fortalecer, impulsar y sistematizar el trabajo de la propia Comisión Interamericana en el área.

Desde la década de los ochenta la Comisión Interamericana se ha pronunciando en forma sistemática sobre los derechos de los pueblos indígenas en sus informes especiales⁴ y a través del sistema casos – informes de admisibilidad, informes de fondo, informes de solución amistosa –, del mecanismo de medidas cautelares y mediante demandas y solicitudes de medidas provisionales interpuestas ante la Corte Interamericana.

Además, la Comisión Interamericana ha apoyado desde sus inicios el proceso del Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

I. Jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos

La Comisión Interamericana se ha pronunciado reiteradamente a través de sus resoluciones e informes sobre el requerido respeto a los derechos

ni de sus órganos o funcionarios.

¹ Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá, Colombia, 1948.

² Suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos.

³ Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 41.

⁴ Informes Especiales de la Comisión Interamericana que contienen capítulos sobre derechos de los pueblos indígenas: Justicia E Inclusión Social: Los Desafíos de la Democracia en Guatemala (2003); Quinto Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Guatemala (2001); Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Paraguay (2001); Segundo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en el Perú (2000); Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia (1999); Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en México (1998); Informe

de los pueblos indígenas. Además, la Comisión ha interpuesto ante la Corte Interamericana una serie de casos que tratan específicamente sobre derechos de los pueblos indígenas, que refieren a aspectos como territorio ancestral y derechos políticos.

Durante el 2005 y 2006, la Corte Interamericana se pronunció en los siguientes asuntos sometidos a su jurisdicción por la Comisión Interamericana: Medida provisional en el caso pueblo indígena de Sarayaku,⁵ sentencia de fondo y reparaciones en los casos de la Comunidad Moiwana,⁶ Comunidad indígena Yakye Axa,⁷ en el caso Yatama,⁸ y en el caso Comunidad indígena Sawohoyamaya.

Claramente, el sistema interamericano de derechos humanos ha venido desarrollando un interesante escenario jurisprudencial en materia derechos de los pueblos indígenas.⁹

II. Propiedad colectiva de los pueblos indígenas en relación con el derecho a la identidad y la preservación de la cultura

Los órganos del sistema interamericano han realizado una interpretación evolutiva de los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos, acerca de situaciones que se refieren a derechos de los pueblos indígenas. De esta manera, la Corte Interamericana en los casos Mayagna de Awas Tingni, Yake Axa y recientemente en el caso de Sahoyamaya, se ha referido a los derechos territoriales de los pueblos indígenas en los siguientes términos:

En el caso Mayagna de Awas Tingni, la Corte afirmó que el artículo 21 de la Convención Americana protege el derecho a la propiedad en un sentido que comprende, entre otros, los derechos de los miembros de las comunidades indígenas en el marco de la propiedad comunal.¹⁰ En este caso la Corte Interamericana en su sentencia, expresó que dadas las características del caso, era menester hacer algunas precisiones respecto

sobre la Situación de los Derechos Humanos en Brasil (1997); Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Ecuador (1997); Segundo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia (1993); Cuarto Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Guatemala (1993); Segundo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Suriname (1985).

⁵ Corte IDH Caso Pueblo Indígena de Sarayaku. Medidas Provisionales. Resolución de fecha 17 junio 2005.

⁶ Corte IDH Caso de la Comunidad Moiwana vs. Surinam. Sentencia de 15 de junio de 2005. Serie C Núm. 124.

⁷ Corte IDH Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C Núm. 125.

⁸ Corte IDH Caso Yatama vs. Nicaragua. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C Núm. 127.

⁹ Ver <http://www.cidh.org>, en Relatoría sobre Derechos de los Pueblos Indígenas.

¹⁰ Mediante una interpretación evolutiva de los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos, tomando en cuenta las normas de interpretación aplicables y, de conformidad con el artículo 29.b de la Convención –que prohíbe una interpretación restrictiva de los derechos–, esta Corte considera que el artículo 21 de la Convención protege el derecho

del concepto de propiedad en las comunidades indígenas y, en relación con la propiedad colectiva de la tierra, de esta manera, expresó que entre los indígenas existe una tradición comunitaria sobre una forma comunal de la propiedad colectiva de la tierra, en el sentido de que la pertenencia de ésta no se centra en un individuo sino en el grupo y su comunidad.

Agrega la Corte en este caso que los pueblos indígenas, deben gozar plenamente de sus tierras para preservar su legado cultural y espiritual y transmitirlo a las generaciones futuras porque la relación que mantienen con sus tierras no es puramente una cuestión de posesión y producción.¹¹ La Corte determinó que debe ser reconocida y comprendida la estrecha relación que los pueblos indígenas mantienen con su tierra, agregando que por el hecho de su propia existencia los indígenas tienen derecho a vivir libremente en sus territorios. Al respecto señaló:

Los indígenas por el hecho de su propia existencia tienen derecho a vivir libremente en sus propios territorios; la estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra debe de ser reconocida y comprendida como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica.¹²

En el caso del pueblo Yake Axa, la Corte reiteró esta regla y agregó que la propiedad comunal de las tierras ancestrales para los pueblos indígenas era indispensable para el mantenimiento, la trasmisión y la preservación de la cultura. “Haciendo usos de los criterios señalados, este tribunal ha resaltado que la estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra debe ser reconocida y comprendida como la base fundamental de su cultura, vida espiritual, integridad, supervivencia económica y transmisión a las generaciones futuras”¹³ En esta misma sentencia, la Corte expresó que la cultura de los miembros de las comunidades indígenas corresponde a una forma de vida particular de ser, ver y actuar en el mundo, constituido a partir de su estrecha relación con sus territorios tradicionales y los recursos que allí se encuentran, no sólo por ser estos su principal medio de subsistencia, sino además porque constituyen un elemento integrante de su cosmovisión, religiosidad y, por ende, de su identidad cultural.¹⁴

En el caso de la comunidad Sawhoyamaxa, la Corte observa que la significación especial que la tierra tiene para los pueblos indígenas en

a la propiedad en un sentido que comprende, entre otros, los derechos de los miembros de las comunidades indígenas en el marco de la propiedad comunal, la cual también está reconocida en la Constitución Política de Nicaragua. Corte Interamericana Derechos Humanos, Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua, Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C Núm. 79, párrafo 148.

¹¹ Para las comunidades indígenas la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras. Corte IDH Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua, Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C Núm. 79, párrafo 149.

general, y para los miembros de la Comunidad Sawhoyamaya en particular, implica que toda denegación al goce o ejercicio de los derechos territoriales acarrea el menoscabo de valores muy representativos para los miembros de dichos pueblos, quienes corren el peligro de perder o sufrir daños irreparables en su vida e identidad y en el patrimonio cultural por transmitirse a las futuras generaciones.

En relación con el reconocimiento oficial de la propiedad de las tierras y territorios poseídos por los pueblos indígenas, la Corte Interamericana estableció que debiera bastar la posesión de la tierra para los efectos del reconocimiento, teniendo en consideración para ello el derecho consuetudinario de los pueblos indígenas.¹⁵

Con respecto al reconocimiento jurídico de la propiedad colectiva, la Corte en los casos señalados, ha manifestado que es deber de los Estados adoptar las medidas legislativas, administrativas y de cualquier otro carácter que sean necesarias para crear mecanismos efectivos de delimitación, demarcación y titulación de las propiedades de las comunidades indígenas, agregando también que este proceso debe ser acorde con el derecho consuetudinario, los valores usos y costumbres de los pueblos indígenas.

III. Propiedad privada y reclamos de reivindicación de propiedad ancestral de pueblos indígenas

Al aplicar estos estándares a los conflictos que se presentan entre la propiedad privada y los reclamos de reivindicación de propiedad ancestral de los miembros de comunidades indígenas, la Corte expresó que los Estados deben valorar caso por caso las restricciones que resultarían del reconocimiento de un derecho por sobre el otro. Así, por ejemplo, los Estados deben tener en cuenta que los derechos territoriales indígenas abarcan un concepto más amplio y diferente que está relacionado con el derecho colectivo a la supervivencia como pueblo organizado, con el control de su hábitat como una condición necesaria para la reproducción de su cultura, para su propio desarrollo y para llevar a cabo sus planes de vida. La propiedad sobre la tierra garantiza que los miembros de las comunidades indígenas conserven su patrimonio cultural.¹⁶

La restricción que se haga al derecho a la propiedad privada de particulares pudiera ser necesaria para lograr el objetivo colectivo de

¹² Corte IDH Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua, Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C Núm. 79, párrafo 149.

¹³ Corte IDH Caso de la Comunidad Yakye Axa vs. Paraguay, Sentencia de 17 de junio de 2005 Serie C Núm. 112, párrafo 131.

¹⁴ *Ibidem*, párrafo 135

¹⁵ El derecho consuetudinario de los pueblos indígenas debe ser tenido especialmente en cuenta, para los efectos de que se trata. Como producto de la costumbre, la posesión de la tierra debería bastar para que las comunidades indígenas que carezcan de un título

preservar las identidades culturales en una sociedad democrática y pluralista en el sentido de la Convención Americana; y proporcional, si se hace el pago de una justa indemnización a los perjudicados, de conformidad con el artículo 21.2 de la Convención.¹⁷

Lo anterior según la Corte, no significa que siempre que estén en conflicto los intereses territoriales particulares o estatales y los intereses territoriales de los miembros de las comunidades indígenas, prevalezcan los últimos por sobre los primeros. Cuando los Estados se vean imposibilitados, por razones concretas y justificadas, de adoptar medidas para devolver el territorio tradicional y los recursos comunales de las poblaciones indígenas, la compensación que se otorgue debe tener como orientación principal el significado que tiene la tierra para éstas.¹⁸

IV. Proyecto de Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas

En el año 1989 la Asamblea General solicitó a la Comisión Interamericana que redactara un instrumento jurídico respecto a los derechos de las “poblaciones” indígenas. La Comisión asumió esta tarea y realizó una serie de consultas nacionales y regionales a organizaciones indígenas, expertos en la materia y gobiernos. Después de varios años de trabajo, en el año 1997, la Comisión aprobó el “Proyecto de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas” y lo entregó a la Asamblea General de la OEA.

Para analizar y discutir el proyecto entregado por la Comisión Interamericana fue creado un “Grupo de Trabajo encargado de elaborar el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas”, integrado por los representantes de los Estados miembros de la OEA. En el año 1999 comenzaron las sesiones especiales del Grupo de Trabajo con participación de representantes de los pueblos indígenas y/o expertos. En la sesión de abril del año 2001 se consolidó definitivamente la participación de los representantes de los pueblos indígenas en el proceso de discusión del proyecto de Declaración y en esa misma sesión el Grupo de Trabajo, en virtud de las intervenciones y propuestas de varios Estados miembros y de los representantes de los pueblos indígenas, decidió sustituir el término “poblaciones” por el de “pueblos”, tanto en el texto del proyecto como en el nombre del grupo de trabajo.

La participación de los representantes de los pueblos indígenas ha continuado fortaleciéndose, manifestándose claramente en las sesiones especiales del Grupo de Trabajo realizadas en el 2002, 2003 y en las sesiones de negociación realizadas en noviembre de 2003 y enero y abril

real sobre la propiedad de la tierra obtengan el reconocimiento oficial de dicha propiedad y el consiguiente registro. Corte IDH Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas

de 2004. Cuestiones tan importantes como el propio concepto de *pueblos, libre determinación, tierras, territorios y recursos naturales*, se han tratado en las diferentes sesiones, con la participación tanto de las delegaciones de los Estados como de los representantes de los pueblos indígenas. Si bien quedan cuestiones fundamentales por acordar, la participación de representantes de pueblos indígenas en las sesiones especiales y de negociación no sólo ha significado un innovador mecanismo para la estructura de la OEA, sino que también ha sido destinado a la búsqueda de consensos entre los Estados miembros de la OEA y los propios beneficiarios del proyecto de declaración en discusión.

La Comisión Interamericana, a través de la Relatoría sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, ha colaborado en forma permanente en este proceso con el objeto de apoyar al Grupo de Trabajo desde la perspectiva del respeto de los derechos humanos y velar por la permanente y efectiva participación de los representantes de los pueblos indígenas.

En relación con la Declaración Universal de Derechos de los Pueblos Indígenas recientemente aprobada por el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, la CIDH declaró que este instrumento enriquecerá el debate en el seno de la OEA y debía constituir el estándar mínimo en sus reflexiones.