

LOS PUEBLOS INDÍGENAS: JURISPRUDENCIA DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

*Ariel DULITZKY*¹

Los órganos encargados de la protección de los derechos fundamentales en el sistema interamericano son la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión” o “la CIDH”) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Ambos cuerpos están facultados por la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “la Convención”) para proteger y promover estos derechos. La Comisión también está facultada para velar por el respeto de los derechos humanos de acuerdo con la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (en adelante “la Declaración” o “la Declaración Americana”).

En este artículo, escrito a partir de una invitación del Instituto Interamericano de Derechos Humanos para participar en un seminario de capacitación para líderes indígenas, realizado en Quito, Ecuador, pretendemos sistematizar y realizar un primer análisis crítico de la jurisprudencia específica que han desarrollado en materia de pueblos indígenas los órganos del sistema interamericano.

1. Abogado argentino, co-director del Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL). Para la experiencia de CEJIL en la utilización del sistema interamericano en la defensa de los derechos de los pueblos indígenas puede consultarse Viviana Krsticevic y Ariel Dulitzky, *La Protección de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas en el Sistema Interamericano: una visión no gubernamental*, en Guía para Pueblos Indígenas, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1997, pág. 451. Para las posibilidades de las ONG en el uso de los mecanismos de Naciones Unidas puede verse Alejandro Artucio, *Mecanismos convencionales para la protección de los derechos humanos en el marco del sistema de Naciones Unidas*, en Derechos Humanos: Derechos de los pueblos indígenas, Comisión Internacional de Juristas, 1996, pág. 137, así como Florencia Roulet, *Derechos Humanos y Pueblos Indígenas*, IWGIA, 1997.

Nuestro interés en esta área de análisis radica en que "los derechos de la población indígena no son *solamente* los derechos de la población en general. Reclaman otros, aunque de hecho, tienen *menos* porque, los generales, los disfrutan poco" (TORRES, 1995, 398). De allí que sea necesario analizar cómo los órganos encargados de tutelar los derechos humanos en el hemisferio han respondido a esta situación.

Vale la pena aclarar que nuestro análisis lo hacemos desde una visión de un abogado de una organización de derechos humanos y no de una organización dedicada especialmente a la defensa de los derechos de los pueblos indígenas. Estamos conscientes de que en ocasiones las perspectivas y discursos de ambos sectores pueden ser divergentes (BRYSK, 1995).

Hemos agrupado la jurisprudencia del sistema, siguiendo el esquema de actividades y atribuciones de la Comisión y la Corte, antes que analizar temáticamente los distintos puntos abordados. Es decir que primero analizaremos la doctrina de la Comisión, desarrollada en el ejercicio de sus distintas atribuciones para luego, detenernos en la jurisprudencia de la Corte Interamericana. El análisis se referirá a las cuestiones específicas, donde ambos órganos se han referido a pueblos indígenas y no a jurisprudencia o doctrina general sobre derechos humanos, perfectamente aplicable a la situación de los indígenas en nuestro hemisferio. A pesar de que el tipo de abusos que sufren los indígenas no son únicos a ellos, muchas de dichas violaciones ocurren por su exclusiva condición étnica, lingüística, económica o social (AMNESTY, 1992).

LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

El análisis de la jurisprudencia de la Comisión la dividiremos en las tres principales fuentes de doctrina elaboradas por la misma. Es decir las decisiones en casos individuales, los informes sobre países en particular y los informes generales o sobre temáticas particulares.

1. El procedimiento de peticiones individuales

i. Caso Tribu Guahibo, N° 1690 (Colombia)

La Comisión recibió este caso donde se denunciaba la situación de indígenas guahibos en la región de Planas, donde había un profundo enfrentamiento entre los indígenas, las autoridades, los latifundistas y las fuerzas de seguridad. La petición concretamente señalaba varios actos de persecución, tortura y detención ilegal de indígenas. Finalmente solicitaba a la Comisión que se dirigiera al Gobierno para que finalicen dichos actos de hostigamiento y juzgue a los responsables de los mismos (DAVIS, 1988).

La Comisión tramitó este caso por varios años, especialmente procurando que el Gobierno de Colombia respondiera a la denuncia presentada, bajo la amenaza de tener por ciertos los hechos alegados por los peticionarios. Cuando finalmente el Gobierno respondió dando explicaciones e indicando algunas de las medidas adoptadas, la Comisión decidió archivar el caso, sin perjuicio de reabrirlo si nuevos hechos lo hicieran necesario (DAVIS, 1988).

ii. Caso Tribu Aché, N ° 1802 (Paraguay)

En este caso se denunciaba asesinato de numerosos indios, venta de niños, negación de atención médica y medicinas, malos tratos, condiciones de trabajo inhumanas y hechos destinados a destruir la cultura.

En su decisión la Comisión consideró que la política del Gobierno del Paraguay no es una política de genocidio sino una *política orientada a promover la asimilación* y ofrecer protección dentro de las posibilidades de recursos limitados (CIDH, 1982). La Comisión en ningún momento de su informe, explicó por qué no existía genocidio en el caso. Tampoco consideró necesario expedirse acerca de la corrección de una política orientada a promover la asimilación, ni si la misma constituiría la violación de algún derecho de la población Aché.

A su vez, la Comisión expresó su preocupación por *la posibilidad de abusos por particulares en regiones remotas...por la situación de los niños Achés, así como por las condiciones de trabajo a que habían sido sometidos un número de esa tribu*. En este punto, la Comisión Interamericana omitió considerar si la actitud de estos particulares generaba algún tipo de responsabilidad para el Estado paraguayo por omisión o aquiescencia en el obrar de terceros.²

En el aspecto resolutivo, la Comisión expresó que tales hechos –no especifica cuáles– configuran gravísimas violaciones al *derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad e integridad de la persona (Art. 1 de la Declaración Americana de los Derechos del Hombre); al derecho a la constitución y a la protección de la familia (Art. VI); al derecho a la preservación de la salud y al bienestar (Art. XI); derecho al trabajo y a una justa retribución (Art. XIV); y al derecho al descanso y a su aprovechamiento (Art. XV)*.

2. La Corte Interamericana ha sostenido que puede afirmarse que el Estado ha incumplido el deber de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos de las personas "cuando tolere que los particulares o grupos de ellos actúen libre o impunemente en menoscabo de los derechos reconocidos en la Convención", *caso Godínez Cruz*, sentencia de 20 de enero de 1987 párr. 187.

Asimismo la Comisión resolvió recomendar al Gobierno paraguayo, *adoptar enérgicas medidas para proteger de manera efectiva los derechos de la tribu Aché.*

Un hecho que debe señalarse es que la Comisión haya presumido verdaderos los hechos denunciados, entre los que figuraban textualmente *hechos tendientes a destruir su cultura* y sin embargo en su Resolución no considere violado el Artículo XIII de la Declaración Americana, denominada Derecho a los beneficios de la Cultura.³

Otro punto que la Comisión Interamericana no consideró en este caso es el concepto de víctima.⁴ En todo momento se refiere a la tribu Aché en su conjunto pero no menciona si considera que ha existido una violación de derechos colectivos o de cada uno de los miembros de la tribu Aché. Si bien por el tipo de hechos que se trataban en este caso, era posible individualizar a cada víctima, en otros casos puede resultar indispensable establecer que una comunidad en su conjunto puede denunciar la violación de sus derechos y en el de cada individuo en particular. De todas maneras, es importante recalcar que la Comisión se consideró habilitada para considerar que tenía competencia en un caso donde se denunciaba la situación de la tribu Aché en su conjunto.

iii. Caso Yanomami, Resolución Nº 12/85, Caso Nº 7615 (Brasil)

Este es uno de los casos más trascendentes que ha resuelto la Comisión acerca de poblaciones indígenas.⁵ En ella sostuvo "que el Derecho Internacional, en su estado actual y tal como se encuentra cristalizado en el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, reconoce a los *grupos étnicos* el derecho a una *protección especial* para el uso de su idioma, el ejercicio de su

3. La preservación de la identidad cultural resulta de especial importancia para los pueblos indígenas. (STAVENHAGEN, 1996).

4. Para la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos acerca del concepto de víctima, véase Opinión Consultiva OC-14/94 "Responsabilidad Internacional por Expedición y Aplicación de leyes violatorias de la Convención (arts. 1 y 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos)", 9 de diciembre de 1994, párr. 43/50. La más reciente práctica de la Comisión Interamericana relativa al concepto de víctima ha sido desarrollada en el Informe Nº 48/96, caso 11.553 (Costa Rica), del 16 de octubre de 1996 donde sostuvo, entre otras cosas, que "...El peticionario debe presentarse como víctima de una violación de la Convención o debe comparecer ante la Comisión como representante de una víctima putativa de una violación de la Convención por un Estado Parte. No basta que un peticionario sostenga que la mera existencia de una ley viola los derechos que le otorga la Convención Americana, sino que es necesario que dicha ley haya sido aplicada en su detrimento. Si el peticionario no establece una legitimación activa, la Comisión debe declarar su incompetencia *ratione personae* para entender en la materia" (párrafo 28).

5. La situación fáctica que dio origen a este caso se encuentra descripta en Shelton (1988, 41).

religión y, en general, de todas aquellas características necesarias para la *preservación de su identidad cultural*".

De estas expresiones es importante recalcar tanto por los principios que establece como por algunas de las consecuencias que se derivan. Primero la Comisión reafirma su doctrina acerca del derecho que tienen los pueblos indígenas de recibir una protección especial. Esto, como se verá más adelante ha sido permanentemente reiterado por la CIDH. En segundo lugar, la Comisión se refiere a los indígenas como grupo étnico. Sin embargo, la Comisión no explica por qué los considera como grupo étnico y no como pueblos. En tercer lugar, señala el derecho a la preservación de su identidad cultural, cuestión sumamente importante, frente a cuestiones como la resuelta en el caso Aché donde menciona la política de asimilación sin cuestionarla. Sin perjuicio de ello, al establecer las violaciones específicas, la Comisión no explica por qué no considera que se violó el art. XIII de la Declaración (Derecho a los Beneficios de la Cultura)⁶ cuando el considerando 10.e) da por probado que los conflictos ocurridos en la zona, entre otras cosas, *afectaron la... integridad cultural de los Yanomami*.

Finalmente invoca, al igual que en otros casos de indígenas, el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁷ sin explicar si lo está aplicando directamente ni por qué la Comisión tiene competencia para analizar tal convención celebrada en el marco de Naciones Unidas ni por qué lo aplica en un caso de Brasil cuando este Estado no era parte del Pacto (ANAYA, 1996).

Interpretamos que la Comisión se hallaba legitimada para aplicar el artículo 27 del Pacto Internacional, en virtud del artículo 29 de la Convención Americana.⁸ La Comisión podría haber fundamentado la aplicación de la normativa de Naciones Unidas remitiéndose a la jurisprudencia de la Corte Interamericana que ha señalado que: *"[cabe] destacar muy especialmente lo dispuesto en el artículo 29, que contiene las normas de interpretación de la Convención y que se opone, en términos bastante claros, a restringir el régimen de protección de los derechos humanos atendiendo a la fuente de las*

6. Dicho artículo establece en la parte pertinente que: "Toda persona tiene el derecho de participar en la vida cultural de la comunidad..."

7. Este artículo dispone "En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías, el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma".

8. Consideramos que la Comisión se halla por los mismos motivos en condiciones de aplicar el Convenio N° 169 de la OIT.

obligaciones que el Estado haya asumido en esa materia".⁹ agregando en la siguiente opinión consultiva que "[si] a una misma situación son aplicables la Convención Americana y otro tratado internacional, debe prevalecer la norma más favorable a la persona humana. Si la propia Convención establece que sus regulaciones no tienen efecto restrictivo sobre otros instrumentos internacionales, menos aún podrán traerse restricciones presentes en esos otros instrumentos, pero no en la Convención, para limitar el ejercicio de los derechos y libertades que ésta reconoce".¹⁰

Puede argumentarse que la Comisión utilizaba el Pacto como un ejemplo del estado actual del derecho internacional, pero de todos modos hubiese merecido una mayor explicación, especialmente para facilitar su aplicación a casos futuros. En definitiva, aún con la carencia de mayores desarrollos teóricos, es un importante aporte que la CIDH recurra a normas internacionales del ámbito de Naciones Unidas si con ellas se protege de manera más adecuada los derechos de los pueblos indígenas.

En el inciso 11 de su resolución, la Comisión establece la *responsabilidad del Estado brasileño por la omisión de haber adoptado oportuna y eficazmente medidas para proteger los derechos humanos de los Yanomami*. Este apartado es sumamente importante y merece un análisis detenido en alguno de sus aspectos. En primer lugar, señala que el Estado no sólo puede incurrir en responsabilidad internacional por las acciones sino también por omisiones en la adopción de medidas de protección. Esta es una jurisprudencia reiterada del sistema interamericano. Así ha señalado la Corte Interamericana, que "[todo] menoscabo de los derechos humanos reconocidos en la Convención que pueda ser atribuido, según las reglas del Derecho internacional, a la acción u omisión de cualquier autoridad pública, constituye un hecho imputable al Estado que compromete su responsabilidad".¹¹

En segundo lugar, la CIDH establece claramente que las medidas de protección que debe adoptar el Estado para no generar su responsabilidad internacional deben ser oportunas y eficaces. Es decir, no cualquier medida será suficiente para cumplir con sus obligaciones internacionales sino sólo aquellas que sean adecuadas y eficaces.

9. Corte IDH: Opinión Consultiva OC-1/82, "Otros Tratados Objeto de la Función Consultiva de la Corte", 24 de septiembre de 1982, Serie A, N° 1, párr. 41.

10. Corte IDH: Opinión Consultiva OC-5/85, "La Colegiación Obligatoria de Periodistas", 13 de noviembre de 1985. Serie A, N° 5, párr. 52.

11. Corte IDH: Caso Velásquez Rodríguez, *op. cit.* párr. 164.

El tercer punto destacable es que habla de los derechos humanos de los Yanomamis, es decir de los derechos de la colectividad y no de los individuos. Sin embargo, tenemos dos señalamientos puntuales que efectuar a este análisis. El primero es que habla de los derechos humanos en general sin especificar qué derechos han sido violados en el caso concreto. Esta circunstancia sería superada en el punto resolutivo primero donde considera que se han violado los siguientes derechos reconocidos en la Declaración Americana de los Deberes y Derechos del Hombre (sic): Derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad (artículo 1); Derecho de residencia y tránsito (artículo 8);¹² y Derecho a la preservación de la salud y bienestar (artículo 9). Sin perjuicio de esta aclaración no explica la Comisión por qué no considera que se violaron los siguientes derechos que fueron alegados en la petición original: art. II (Derecho de Igualdad ante la Ley), art III (Derecho de Libertad Religiosa y de Culto), art. XI (Derecho a la Educación),¹³ art. XVII (Derecho de Reconocimiento de la Personalidad Jurídica y de los Derechos Civiles) y art. XXIII (Derecho de Propiedad).

La CIDH en este caso tampoco define el concepto de víctima. Solamente habla de los Yanomamis –sin caracterizarlos como pueblos, grupo, conjunto de individuos, etc. ni realizar algún desarrollo teórico al respecto. La misma crítica que efectuamos en relación al caso de los Aché, sobre esta falta de análisis y pautas específicas, puede aplicarse al caso de los Yanomami.

Un aspecto especialmente destacable son las recomendaciones que la Comisión formuló en el presente caso. Tres medidas específicas y concretas le recomendó la Comisión: 1. La continuación de la *adopción de medidas sanitarias de carácter preventivo y curativo* a fin de proteger la vida y la salud de los indios expuestos a adquirir enfermedades infecto-contagiosas. 2. Proceda a demarcar el Parque Yanomami de conformidad con su legislación. Esta recomendación es de suma importancia pues se trata de un derecho reconocido en la Constitución y legislación brasilera pero no ejecutado por las autoridades y que implicaba el derecho a poseer permanentemente

12. En otra ocasión también un órgano del sistema hizo referencia explícita al derecho de residencia en un caso donde se involucraba a indígenas. En efecto, la Corte Interamericana en el contexto de un pedido de medidas provisionales que involucraba a población indígena guatemalteca resolvió solicitar al Gobierno que adopte cuantas medidas sean necesarias para asegurar que las personas puedan continuar viviendo en su residencia habitual o retornar a sus hogares brindándoles la seguridad de que no serán perseguidas o amenazadas por agentes del Gobierno o por particulares. *Caso Colotenango*, Medidas Provisionales, 22 de junio de 1994, punto resolutivo 2.

13. Ello a pesar que formula recomendaciones específicas al Gobierno en materia de programas educacionales; Punto resolutivo 3. c).

las tierras en que viven (art. 198 de la Constitución vigente en dicha época y artículo 19 y 25 de la ley 6.001 –Estatuto del Indio–).¹⁴

3. Que la ejecución de los programas educacionales, de protección médica y de integración social sea llevada a cabo *en consulta con la población indígena afectada y con la asesoría de competente personal científico, médico y antropológico*. Esta tercera recomendación significa un principio de reconocimiento implícito de la autonomía de la población Yanomami.

iv. Informe sobre la situación de los derechos humanos de un sector de la población nicaragüense de origen miskito

Este es uno de los informes más completos y comprensivos de la Comisión no sólo sobre indígenas, sino sobre un caso tramitado de acuerdo con el procedimiento de peticiones individuales. En este caso, a diferencia de los demás sobre poblaciones indígenas, la Comisión procedió a definir a quien considera parte en el mismo. Debe aclararse que en el caso de la Convención Americana sobre Derechos Humanos existe una clara diferenciación entre peticionario, quien presenta la denuncia y víctima, es decir quien sufre la violación de algún derecho garantizado (PINTO, 1993).

Aquí la Comisión se enfrentó al problema de quiénes eran los peticionarios, sin entrar tampoco a estudiar el problema de quiénes eran las víctimas.¹⁵ De todas maneras, al tratar el proceso de solución amistosa, la Comisión entendió que era posible y necesario *intentar contar con la participación de miskitos representativos de sus respectivas comunidades*.

La Comisión a partir de aquí analiza lo que denomina *Protección especial de los miskitos como minoría étnica*. En dicha sección la Comisión, analizaría su posición respecto al derecho a la autodeterminación de los miskitos y de las implicancias que tiene ser una minoría étnica desde el punto de vista del derecho internacional.

Comienza por señalar que existen numerosos instrumentos internacionales que consagran derechos especiales para ciertos grupos étnicos y raciales, aun cuando la Convención Americana sólo se refiere a la no discriminación genéricamente (art.1.1). Antes de

14. "Las tierras de los indios están protegidas tanto por la Constitución Federal como por el Estatuto del Indio (Ley 6.001, artículos 6,22,24,25 y 44). En cuanto a la creación del Parque Indígena Yanomami, el Gobierno ha reconocido que ya ha expirado el plazo establecido en la Ley 6.001 para la demarcación de las tierras indígenas..." CIDH: Resolución N° 12/85, *op. cit.* p. 28.

15. Méndez (1985) realiza un detallado estudio del problema de la representatividad de los distintos actores implicados y la manera en que la Comisión trató dicha cuestión.

analizar dicha normativa internacional, la CIDH se refiere al artículo 29. d de la Convención Americana que establece las pautas de interpretación de la misma y que le otorga fundamento jurídico a la Comisión para analizar otras normas internacionales.

De este modo, pasa a referirse al artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos señalando que el mismo reafirmó la necesidad de amparar a los grupos étnicos pues era importante establecer en su favor una protección adicional a la reconocida a todos los nacionales de un estado, con el fin de lograr una efectiva igualdad entre todos los nacionales de ese estado.¹⁶ Más adelante agrega que en la actualidad el artículo 27 se interpreta en el sentido de que los Estados están obligados a permitir a las personas que pertenecen a dichos grupos a gozar de su propia vida cultural, profesar y practicar su propia religión y emplear su propio idioma.¹⁷

Con estas observaciones, la Comisión fundamenta el derecho a una protección especial que gozarían los miskitos por pertenecer a una minoría étnica,¹⁸ pasando de inmediato a un tema particularmente sensible para las poblaciones indígenas, el referido a su libre determinación o autonomía política.

La Comisión acepta que el *Derecho Internacional moderno reconoce la vigencia del principio de la libre determinación de los pueblos, al cual considera como el derecho de un pueblo a escoger independientemente su forma de organización política y a establecer libremente las modalidades que estime conveniente para alcanzar su desarrollo económico, social y cultural. Pero ello no significa que se reconozca a ningún grupo étnico, por el hecho de ser tal, el derecho a la libre determinación*¹⁹ (CIDH, 1983).

16. El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas creado en virtud del Pacto Internacional, ha sostenido que el artículo 27 "establece y reconoce un derecho que se confiere a las personas pertenecientes a grupos de minorías y que constituye un derecho separado que se suma a los demás derechos..." *Observación general 23 -Artículo 27*, aprobada en el 50º período de sesiones, 1994, HRI/GEN/1/Rev.1, pág. 45.

17. Pág. 79. El Comité de Derechos Humanos ha interpretado que "aunque los derechos amparados por el artículo 27 sean derechos individuales, dichos derechos dependen a su vez de la capacidad del grupo minoritario para conservar su cultura, su idioma o su religión", *Observación general 23, Artículo 27*, citada pág. 48.

18. El derecho a la protección especial de las minorías étnicas y las obligaciones positivas del Estado de garantizar tal protección también fue reafirmado por el Comité de Derechos Humanos, en el Comentario General citado, pág. 47 y 48.

19. Este principio fue reafirmado en la Conclusión Nº 1, pág. 137. El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas también ha sostenido la diferenciación entre derecho a la libre determinación y el derecho a la protección especial de las minorías. Comentario citado, pág. 45.

Aquí la Comisión se enfrentó al problema de la definición de minoría y pueblo, términos extremadamente vagos y de suma importancia teniendo en cuenta que en muchos casos los grupos étnicos se consideran a sí mismos pueblos antes que minorías o pueblos que viven dentro de Estados donde son mayoría numéricamente hablando, pero son catalogados como minorías étnicas antes que como pueblos.²⁰ La Comisión Interamericana estableció implícitamente en el caso de los Miskitos, una diferencia entre pueblo y grupo étnico, sin definir uno u otro. Tampoco la Comisión hasta aquí explica por qué un grupo étnico no puede constituir a la vez un pueblo y tener en consecuencia derecho a la autodeterminación. Esta falta de explicitación de su postura trae como consecuencia la ausencia de criterios para saber por qué los miskitos son un grupo étnico²¹ y no un pueblo y por ende no gozarían del derecho a la libre determinación (O'DONNELL, 1989). El Informe contiene un largo análisis del derecho a la libre determinación de los pueblos, sin que aporte mayores luces sobre cuestiones concretas que debía resolver: si los miskitos son un pueblo, si un grupo étnico puede ser también un pueblo. (CIDH, 1983).

Sin perjuicio de esta indefinición, la Comisión establece un principio sumamente importante, *la carencia de un derecho de autonomía política o la libre determinación [no] le concede al Gobierno... un derecho irrestricto a imponer una asimilación total de dichos indígenas*. Aquí la Comisión precisa su posición respecto a lo que había resuelto en el caso Aché del Paraguay, donde mantuvo silencio en relación a lo que calificó textualmente como una *política orientada a promover la asimilación*. La Comisión evoluciona en su postura y al menos sostiene que no se puede imponer una asimilación total. Esta misma posición la reafirma más adelante al indicar que *No respetar esos derechos y valores culturales conduce a una asimilación forzosa con resultados que pueden ser desastrosos*.²²

20. El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha debido enfrentarse a esta dificultad interpretativa (NOWAK, 1993).

21. En el mismo sentido que la Comisión Interamericana, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha considerado a poblaciones indígenas como minoría étnica y no como pueblos, véase casos *Lovelace v. Canadá*, *Lubicon Lake Band vs. Canadá* y *Kitok vs. Suecia*, Nos. 24/1977, 167/1984 y 197/1985 respectivamente.

22. Acertadamente se ha dicho que: "los estados multinacionales, multiétnicos, multirraciales, al igual que los incluyen en su población a minorías de toda clase, no pueden ser ni son democráticos cuando no respetan, no reconocen, no garantizan —y hasta no promueven— el derecho a la identidad y a la diferencia de los sectores heterogéneos de su sociedad" (BIDART CAMPOS, 1996, 177).

A partir de allí, la Comisión desarrolla las obligaciones del Estado en relación a un grupo étnico y a los derechos humanos especialmente vinculados al mismo. La Comisión no solamente negaría a los miskitos su condición de pueblo, sino que resalta los derechos de sus componentes en tanto miembros del grupo y no los derechos del grupo como tal. Textualmente indicaría: *En concepto de la Comisión, para que un grupo étnico pueda subsistir preservando sus valores culturales, es fundamental que sus componentes puedan gozar de todos los derechos reconocidos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues de esta forma se garantiza su efectivo funcionamiento como grupo, lo cual incluye la preservación de una identidad cultural propia. De manera particular se vinculan a esta situación los derechos a la protección de la honra y la dignidad; a la libertad de pensamiento y de expresión; el derecho de reunión y de asociación; el derecho de circulación y residencia y el derecho a elegir sus autoridades.*

La Comisión relaciona el goce efectivo de los derechos humanos reconocidos en la Convención por los componentes de un grupo étnico, como elemento fundamental para permitir el funcionamiento como grupo y la preservación de su identidad cultural.

En el párrafo siguiente vuelve a referirse a la identidad cultural, elemento al que atribuye suma importancia señalando: *Si bien el estado actual del Derecho Internacional no permite considerar que los grupos étnicos... posean un derecho a su autonomía política y libre determinación, si está reconocida en cambio, una protección legal especial para el uso de su idioma, el ejercicio de su religión y, en general, de aquellos aspectos vinculados a la preservación de su identidad cultural. A ello deben agregarse los aspectos vinculados con la organización productiva, lo cual incluye, entre otros, el problema de las tierras ancestrales y comunales. No respetar esos derechos y valores culturales conduce a una asimilación forzosa con resultados que pueden ser desastrosos. Por ello la Comisión considera que es fundamental lograr nuevas condiciones de coexistencia entre las minorías étnicas y el Gobierno... a fin de superar los antagonismos históricos que han existido y las graves dificultades hoy presentes. A juicio de la CIDH, la necesidad de preservar y garantizar la vigencia de estos principios en la práctica impone la necesidad de establecer un adecuado ordenamiento institucional como parte de la estructura del Estado... Dicho ordenamiento institucional sólo podrá cumplir eficientemente los fines asignados, en la medida en que el mismo sea diseñado por medio de una amplia consulta y ejecutado con la directa participación de las minorías étnicas... a través de sus representantes libremente elegidos (CIDH, 1983, 84/85).*

Nos hemos permitido transcribir tan largo párrafo pues allí se encuentra el nudo argumental de la CIDH. Como se ha señalado acertadamente la Comisión reconoce gran parte de las dimensiones internas del derecho a la libre determinación, es decir el derecho a organizar su propia vida política, económica, social y cultural y de disponer de sus recursos naturales, limitándose a la fecha a negar únicamente el derecho a definir su status político en el ámbito internacional (O'DONNELL, 1988).

Un tema al que ya se había referido con anterioridad y lo trae nuevamente a colación es la importancia de la *directa participación de las minorías étnicas...*, a través de sus representantes libremente elegidos, en los asuntos que les conciernen. Este principio sería reafirmado más adelante cuando la Comisión considera que los mayores obstáculos que afronta la población miskita se deben a su *falta de participación en las decisiones que les afectan*.²³

Un tema de suma importancia en todo nuestro continente que ha merecido poca atención de la Comisión es el derecho a contar con un intérprete si se desconoce el idioma del tribunal o juzgado (art. 8.2.a de la Convención).²⁴ En el Informe de los miskitos la Comisión indicó refiriéndose a procesos penales iniciados en contra de diversos miskitos que *Las declaraciones inculpativas están redactadas en un lenguaje que, quien se haya entrevistado con los miskitos, puede advertir fácilmente que no es el suyo. En ninguna de ellas consta que los imputados hayan sido asistidos por un intérprete y, encontrándose todas ellas en español, la Comisión querría conocer la forma en que los interrogadores han logrado comunicarse con los acusados que solamente hablan el idioma miskito, que es el caso de más del 70 por ciento de los que aparecieron rindiendo confesión por escrito* (CIDH, 1983, 110).

Otro punto que también ha afectado a diversas poblaciones indígenas de nuestro continente es la de sus traslados masivos de los lugares tradicionales que habitan. En el Informe Miskito la

23. Conclusión N°10, pág. 139. En su informe Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos de los Indios Miskitos en Nicaragua, del 26 de junio de 1982 previo al Informe Final la Comisión recomendó que el Gobierno de Nicaragua en los campos donde se estaban asentando los miskitos se garantizara la libertad de asociación y reunión para permitir a la comunidad miskita mantener su identidad cultural, preservar su estructura tradicional y facilitar su participación en las decisiones de la comunidad (inciso k). En este punto es especialmente valorable que destaque la estructura tradicional y el deber del estado de facilitar a los miskitos la participación en las decisiones de la comunidad. También recomendó que el Gobierno incorpore sobre la base de sus méritos *figuras representativas de la comunidad miskita para cargos importantes en la administración de la región* (inciso p).

24. Ver más adelante Informe 29/91.

Comisión expresa que *los traslados masivos de población pueden ser jurídicamente válidos si cuentan con el consentimiento de la población afectada... En los casos en que un Estado ha trasladado una minoría indígena, el examen de la conducta de ese Estado deberá verificar que el traslado no esté basado en uno de los fundamentos discriminatorios prohibidos* (CIDH, 1983, 127).

El desarrollo fundamental y el aporte que realiza la Comisión en este aspecto vienen en el párrafo siguiente: *las dificultades que sufre una población indígena como resultado de un traslado pueden afectar a dicha población en forma grave, considerando los vínculos especiales que ésta tiene con su tierra de origen. En el complejo esquema de valores de la población indígena, lo que da sentido a la vida es su intrínseca vinculación con su tierra, con su ganado, sus plantaciones, sus camposantos, su religión y un complejo nexo de otros elementos que se combinan para infundir al territorio un profundo contenido espiritual. En dicha cultura, el sentido de valor está profundamente vinculado al lugar de origen. Por ello resulta importante que la comunidad internacional se esfuerce en evitar si es posible, estas conmociones entre las poblaciones indígenas*²⁵ (CIDH, 1983, 128/129).

La Comisión por primera vez analiza un derecho en particular, en este caso el de residencia, a la luz de las características particulares y la cultura de un grupo determinado. Resulta valorable que la Comisión tenga en cuenta las peculiaridades de las poblaciones miskitas. El derecho de los indígenas a su ambiente y los esfuerzos para protegerlos de su desplazamiento de los mismos, es una preocupación cada vez mayor de la comunidad internacional (STAVROPOULOU, 1994).

Un tema en el que la Comisión prefirió no expedirse fue el reclamo acerca de la existencia de un derecho inherente a los pueblos indígenas a poseer, usar y gozar de sus tierras ancestrales, así como de sus recursos y riquezas (CIDH, 1983). La Comisión se limitaría a señalar que *no está en condiciones de pronunciarse sobre la validez estrictamente legal del reclamo... Ello no significa que ignore que este asunto es uno de los problemas más graves entre esas comunidades y el Gobierno... y una situación de hecho que deberá ser reconocida y afrontada tarde o temprano. Debe tenerse en cuenta, adicionalmente que este tipo de problema no es ni*

25. Pareciera que la Comisión se hace cargo de la crítica que le efectuara Shelton Davis, acerca de que la CIDH no reconocía la importante relación entre los indígenas y la tierra que habitan, ni que el problema básico que afecta a los poblaciones indígenas es que el desconocimiento de su derecho a la tierra genera la violación de otros derechos (DAVIS, 1988, 63).

novedoso ni privativo de Nicaragua, pues en América existe gran cantidad de situaciones similares en las que vastos núcleos de población indígena ven recortadas sus posibilidades de desarrollo, debido a una falta de respuesta política que tenga en cuenta adecuadamente las peculiaridades de su organización social y económica. En consecuencia, la Comisión le recomienda al Gobierno la búsqueda de una *solución justa... satisfactoria tanto para las aspiraciones de los indígenas como para los requerimientos de la unidad territorial de la República.*

Como se observa la Comisión procuró conciliar las posiciones de las partes en conflicto: aspiraciones indígenas e intereses económicos y unidad territorial de la República, al tiempo que marcó que la solución debe ser justa.

Es de lamentar que la Comisión no se haya expedido sobre tan importante punto, a pesar de que ella misma sostiene que es *una situación de hecho que deberá ser reconocida y afrontada tarde o temprano* y que es un problema común en nuestro Continente. La mejor forma en que la Comisión hubiese ejercido su función de estimular la conciencia de los derechos humanos en los pueblos de América (art. 41.a de la Convención) hubiese sido pronunciarse sobre tan importante tema.

Sin perjuicio de esta lamentable omisión, la Comisión se referiría luego a que los miskitos *se encuentran en una situación de inevitable dependencia económica del Gobierno al haberseles privado de sus medios tradicionales de subsistencia y al no haberse logrado un acuerdo con respecto a los reclamos sobre sus tierras ancestrales* (CIDH, 1983).

v. Informe N° 29/91 Casos 10.264, 10.206, 10.276 y 10.446, Perú

En el caso conocido como Cayara, único hasta ahora rechazado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos²⁶ por falta de jurisdicción, donde se denunciaba la masacre de campesinos ocurrida en Perú, la Comisión se debió enfrentar tangencialmente a una cuestión que involucra a indígenas. El Gobierno del Perú, alegó, entre otras cosas, que el intérprete que asistió a los indígenas en sus declaraciones, habría modificado las declaraciones de algunos de los testigos. La Comisión desechó esta afirmación sosteniendo que *con respecto al falseamiento de la interpretación quechua-español de los testimonios no existe evidencia alguna en ese sentido, y en cambio el hecho de que muchos de los testificantes sean también*

26. Corte Interamericana, Caso Cayara, Excepciones Preliminares, sentencia de 3 de febrero de 1993 (PINTO, 1993-1, AMNESTY, 1992).

hispano-parlantes y además con instrucción primaria o secundaria, y sus testimonios son concordantes con los que interpreta el funcionario, evidencia la corrección de la interpretación (CIDH, 1991,196).

Si bien la Comisión no desarrolló demasiadas argumentaciones al respecto, si se encontró dispuesta a analizar la corrección de una interpretación, aunque resulta paradigmático que lo haga por una alegación del Gobierno y no de las víctimas.

vi. Informe N° 36/93, Caso 10.975, Guatemala, 6 de octubre de 1993

En un caso sobre reclutamiento forzoso en el Ejército de un indígena, la Comisión señaló que pudo confirmar que *continúan las prácticas discriminatorias en el reclutamiento que hacen que la casi mayoría de los conscriptos sean jóvenes Maya-Quiché. Esas prácticas consisten fundamentalmente en aplicar severamente el reclutamiento sobre la población rural e indígena, mientras resulta casi automática la exención de los jóvenes procedentes de los sectores ladinos, urbanos y de mayores ingresos*²⁷ (CIDH, 1993, 306). No se explica por qué la Comisión después de haber establecido las prácticas discriminatorias, no considera que en el caso concreto se violó el artículo 24 de la Convención Americana.

vii. Informe N° 19/97 Caso N° 11.212 Guatemala

El hecho que dio origen al caso, ocurrió el 3 de agosto de 1993 en Colotenango, Huehuetenango, cuando miembros del Comité de Unidad Campesina (CUC) y de la Coordinadora Nacional de Viudas de Guatemala (CONAVIGUA) que protestaban contra las Patrullas de Autodefensa Civil, PAC, fueron atacados por las mismas. Como consecuencia de ello murió Juan Chanay Pablo y resultaron heridas varias personas. (CIDH, 1996). El caso Colotenango, como se lo conoce, representa un precedente importantísimo en el sistema interamericano. Si bien la Comisión Interamericana no sentó jurisprudencia, sí se alcanzó un acuerdo de solución amistosa que está destinado a abrir un nuevo camino en las instancias internacionales en materia de reparaciones a comunidades indígenas por violación a los derechos humanos de sus miembros.

Las organizaciones peticionarias en el caso²⁸ concluyeron un acuerdo de solución amistosa con el Gobierno de Guatemala, bajo los

27. Ver más adelante 3^{er} Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Guatemala. 28. CEJIL, la Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala y Human Rights Watch/Americas.

auspicios de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, de conformidad con el artículo 48.inc 1,f) de la Convención Americana luego de más de seis meses de negociaciones. El mismo comprende el pago de una indemnización por parte del Gobierno a la familia de la víctima Juan Chanay Pablo, así como a diversas personas que han sido heridas, lesionadas, amenazadas, hostigadas e incluso obligadas a desplazarse de su domicilio habitual.

Lo fundamental, en materia de derechos de los pueblos indígenas es que el acuerdo comprende una amplia reparación social para la comunidad de Colotenango, Huehuetenango, lugar donde se produjeron los hechos que dieron origen al caso. Esta reparación comunitaria incluye la ejecución calendarizada de quince proyectos de desarrollo, entre los que se destacan la construcción y reparación de centros municipales, centros de capacitación, escuelas, puentes y molinos en las distintas aldeas de la zona de Colotenango y en la misma cabecera municipal.

Estas reparaciones comunitarias son un claro indicador de que en materia de pueblos indígenas, al violarse los derechos de un miembro de la comunidad, no solamente se afecta a éste sino a la comunidad en su conjunto y el Gobierno, en consecuencia, debe repararla.

El acuerdo incluye además un compromiso del Estado de Guatemala de asegurar justicia en el presente caso. El Gobierno guatemalteco se comprometió a continuar los esfuerzos para investigar y castigar a los responsables de los hechos y que, en cumplimiento de sus obligaciones internacionales, no habrá impunidad en el presente caso.

Para verificar el cumplimiento del acuerdo, se creó un comité de seguimiento integrado por representantes gubernamentales y de las organizaciones peticionarias así como de la comunidad de Colotenango.

viii.Solución amistosa caso N° 11.713, Paraguay

El 25 de marzo de 1998, se firmó un importante acuerdo de solución amistosa de reconocimiento del derecho de propiedad a sus tierras ancestrales de las comunidades indígenas Enxet-Lamenxay en el Chaco Paraguayo.

La denuncia había sido presentada en diciembre de 1996 por CEJIL, la organización indigenista Tierra Viva y los líderes indígenas de las comunidades enxet Lamenxay (Sta. Juanita) y Kayleyphapopyet (Riachito) por la falta del reconocimiento del Estado paraguayo al derecho a la tierra de estas comunidades indígenas enxet, un

derecho constitucionalmente proclamado y luego reconocido por resolución judicial, que fue desconocida por cinco años.

El acuerdo actual representa la compra, por parte del Gobierno paraguayo de 21.884 Hectáreas para las dos comunidades enxet. Para que los indígenas inicien el efectivo proceso de ocupación el acuerdo incluye también el compromiso del Gobierno de aportar un mínimo de asistencia consistente en la provisión de víveres, herramientas y medios de transporte para el desplazamiento de las distintas familias y sus pertenencias hacia sus lugares de asentamiento.

Este caso representa una nueva apertura del sistema interamericano a soluciones integrales a los problemas de tierra que enfrentan los pueblos indígenas en el Continente. Junto con el caso Colotenango implica una muestra de que cuando confluye la voluntad política de los Estados, junto a un uso inteligente del sistema por parte de los pueblos indígenas es posible avanzar en la búsqueda de respuestas satisfactorias para sus reivindicaciones.

2. La redacción de informes relativos a derechos humanos en países

i. BRASIL

Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Brasil

Junto con el Informe de Ecuador, aunque en menor medida en cuanto a los desarrollos teóricos, no así en cuanto a los temas analizados, el Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Brasil (CIDH, 1997-1), constituye el desarrollo de la doctrina más moderna de la Comisión Interamericana.

El número y porción territorial ocupado demuestra la importancia de este informe. Alrededor de 330 mil ciudadanos brasileños indígenas forman 206 pueblos originarios ancestrales del territorio de la Unión. Los pueblos indígenas reclaman derechos legales al 11% del territorio nacional y han obtenido un reconocimiento importante del mismo. La mayoría de tierra indígena se encuentra en la Amazonia, en la que viven alrededor del 50% de los indígenas.

La Comisión recalca la correlación entre participación política de sus indígenas y vigencia de sus derechos, señalando que *en los últimos 30 años los pueblos indígenas han aumentado su participación en la vida política, logrando con ello un reconocimiento general de sus derechos* (CIDH, 1997-1, 95).

La Comisión destina buena parte de su análisis al estudio de la Constitución brasilera de 1988, que, según sus propias palabras, en su Capítulo VIII, *consagra una de las posiciones normativas más avanzadas en la legislación comparada*. Especialmente, la CIDH destaca que sus disposiciones relativas directamente a los derechos indígenas *superan la doctrina de "asimilación natural" que regía previamente, y se reconocen con carácter permanente derechos originales inherentes de los pueblos indígenas por su condición de ocupantes históricos y permanentes de sus tierras* (CIDH, 1997-1, 96). No puede olvidarse que en el Proyecto de Declaración Americana que la Comisión preparara este concepto constituye uno de los principios fundantes de tal instrumento.²⁹ La Comisión entiende que los derechos indígenas sean considerados como derechos originales significa aceptar el principio que los indígenas eran propietarios originales de las tierras, y por consiguiente sus derechos anteceden todo acto administrativo del gobierno. No es intrascendente este principio, ya que *La Constitución reconoce el concepto de "originareidad" de los derechos de los indígenas sobre las tierras que tradicionalmente ocupan, es decir que los derechos no nacen de un acto de otorgamiento por el Estado, sino de las circunstancias históricas de ocupación original y utilización ancestral de las mismas. Reconoce que sobre ellas les cabe a los indígenas posesión permanente y usufructo exclusivo del suelo, ríos y lagos, así como la participación en los beneficios de la explotación de las riquezas del subsuelo, hídricas y energéticas. Sin embargo el dominio es de la Unión* (CIDH, 1997-1, 101).

La reglamentación de los derechos indígenas también es abordada por la CIDH. Resulta interesante estudiar que la Comisión indica que *El Código Civil clasifica a los indígenas de acuerdo a su grado de aculturación en silvícolas³⁰ o aculturados.³¹ Los silvícolas están incluidos en la categoría de incapaces relativos junto con los del grupo de 16 a 21 años. Según la doctrina, esta incapacidad relativa debería ser una protección y no una restricción. Esta incapacidad legal no impide que posean los derechos comunes de propiedad, reunión, tránsito, etc., y están protegidos por una*

29. Ver más adelante donde se analiza el Proyecto de Declaración Americana sobre Derecho de los Pueblos Indígenas.

30. El Estatuto del Indio define como "indio o silvícola, todo individuo de origen o ascendencia precolombina que se identifica y es identificado como perteneciente a un grupo étnico cuyas características culturales lo distinguen de la sociedad nacional" (art. 3).

31. El Estatuto considera que los indios son "integrados" cuando están incorporados a la comunidad nacional y reconocidos en el pleno ejercicio de los derechos civiles, aun cuando conserven los usos, costumbres y tradiciones, característicos de su cultura. En este caso cesa su incapacidad relativa como "silvícolas".

presunción legal. Esta incapacidad se extingue en la medida en que los indígenas "silvícolas" se adaptan a la "civilización del país" (CIDH, 1997-1, 98). Ningún comentario ni reflexión le merece a la Comisión que el Código califica a ciertos grupos de indígenas como incapaces, aún cuando sea con fines proteccionistas.

Los derechos socio-económicos y culturales de los pueblos indígenas brasileños es uno de los temas a los que la Comisión le dedica parte importante de su análisis, entre otras cosas porque *Los pueblos indígenas están pasando un momento crucial en sus relaciones con el mundo moderno y el sistema económico global. Además de los problemas legales, de tierras y políticos que deben enfrentar, tienen una deficitaria situación de salud y nutrición (CIDH, 1997-1, 100).*

Vuelve la Comisión a señalar los problemas que muchos pueblos indígenas sufren en el Continente: *Casi la totalidad tiene problemas de invasión, destrucción del medio ambiente tales como polución por mercurio de desecho por la minería de garimpos, explotación ilegal de madera y agropecuaria, y por el tamaño insuficiente de tierras que no alcanzan para el sustento.*

A diferencia del Informe sobre Ecuador, la Comisión indica que *existen grupos aislados de indígenas que no han sido contactados sin indicar ninguna obligación concreta para el Estado Brasileiro en relación a la Convención Americana.*

Lo que sí guarda similitud con el Informe sobre Ecuador es el análisis de las consecuencias que produjo la expansión poblacional y las actividades de desarrollo. En este Informe, la Comisión las describe como sigue: *Llevó a la introducción en ellas de nuevos grupos de población no indígenas, destruyendo la antigua ecología para establecer agricultura, ganadería u otras explotaciones, devastando el hábitat y en algunos casos, la propia vida de muchas comunidades indígenas. El establecimiento de intrusos que muchas veces cuentan con el apoyo y connivencia de autoridades locales además de ocupar y usar ilegalmente las tierras son fuente de conflictos y enfrentamientos armados. Además la construcción y existencia de carreteras, no solo introduce enfermedades sino que facilita la penetración de intrusos en las áreas indígenas, con las consecuencias negativas sobre su supervivencia cultural y física (CIDH, 1997-1, 101-105).*

Luego de analizar los positivos avances que se han dado en la demarcación y registro legal de las tierras indígenas que la Comisión los valora y destaca, vuelve a la realidad cotidiana e indica que para los indígenas la *propiedad y posesión efectiva se ve continuamente*

amenazada, usurpada o reducida por distintas acciones, como las invasiones para retiro de madera, minería, agricultura o asentamientos poblacionales. Además ataques judiciales y políticos de los derechos ya establecidos o de la consolidación de aquellos en proceso. Por último, por infraestructuras de caminos, obras públicas o de energía sin el debido acuerdo de las poblaciones indígenas afectadas (CIDH, 1997-1, 102).³²

Resulta interesante indicar que la Comisión critica el establecimiento de municipalidades en áreas indígenas por decisiones estatales ya que las mismas *desconocen la estructura de gobierno interna indígena... Y a la vez las autoridades y servicios públicos... compiten con los provistos o consentidos por las autoridades indígenas*³³ (CIDH, 1997-1, 104). Este análisis es una clara alusión al principio de autonomía política que en varias ocasiones ha mencionado la Comisión.

Al referirse a la situación del pueblo Macuxi en Roraima la Comisión se enfrenta nuevamente a un problema recurrente en el Hemisferio del que son víctima las poblaciones indígenas. *A partir de sus esfuerzos para conseguir la demarcación de sus tierras y por su oposición a la entrada de no-indígenas se ha desatado una campaña de terror contra ellos liderada por los rancheros locales. Los ataques denunciados incluyen desalojos ilegales a los indígenas de sus tierras, violaciones, torturas y crímenes, los cuales no son, generalmente, ni investigados ni castigados* (CIDH, 1997-1, 106).

El otro pueblo al que se refiere expresamente la Comisión son los yanomami ya que *su lucha por la supervivencia individual y como pueblo ejemplifican los problemas que sufren los pueblos indígenas tropicales selváticos en la defensa nacional e internacional de sus derechos*. Vuelve la Comisión a hacer mención de la sucesiva penetración de instituciones extrañas, algunas de ellas ilegales, como los garimpeiros (con su secuela de enfermedad, fricciones por tierras y envenenamiento de las aguas), *que causan estragos en la vida y la supervivencia de los mismos, de su cultura y medio ambiente* (CIDH, 1997-1, 109).

Al igual que en otras partes del Hemisferio, la Comisión *pudo comprobar que en los Estados donde existen grupos indígenas, quienes los defienden están continuamente expuestos a amenazas* (CIDH, 1997-1, 112).

32. Como se observa, en este Informe, al igual que en otros en los últimos tiempos, la Comisión analiza el problema de las tierras en relación con la vigencia de los derechos humanos de los pueblos indígenas.

33. El gobierno interno ya había sido mencionado en el Informe sobre los Miskitos y reaparece en el Proyecto de Declaración elaborado por la CIDH.

Resulta llamativo que en sus conclusiones, por primera vez en toda su historia, la Comisión hace referencia a *los ciudadanos indígenas* (CIDH, 1997-1, 113). Nunca antes, a pesar de que en varias ocasiones había hecho referencia a los derechos políticos de los pueblos indígenas había calificado como ciudadanos a los indígenas.

ii. CHILE.

Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1979-1980.

Al referirse a la situación de los derechos humanos en Chile analizó la modificación de la legislación en relación al pueblo mapuche, que permitía que las tierras poseídas comunitariamente sean divididas en pequeñas propiedades individuales a pedido de un ocupante que puede no ser mapuche. Lo fundamental fue que la Comisión consideró que la legislación propuesta dejaba a los mapuches en una situación sumamente vulnerable y por ello recomendó al Gobierno *modificar la legislación que afecta al pueblo mapuche a fin de dar mayor protección a los derechos de ese pueblo* (CIDH, 1980).

Un punto que llama la atención es que la Comisión señaló textualmente que la nueva ley *no se refiere al pueblo mapuche como pueblo, solamente alude a la tierra de los mapuches* (CIDH, 1980, 90). En otras palabras, en este caso la Comisión, a diferencia de otros casos donde habla de tribu (achés), población o grupo étnico (miskitos), etc. considera a los mapuches como pueblo. Claro que al igual que en dichas ocasiones omite una fundamentación al respecto. Otra diferencia que puede señalarse con el caso miskitos donde la Comisión hizo una división tajante entre pueblo y grupo étnico es que en esta ocasión sostuvo que luego de referirse a los mapuches como pueblo sostuvo que *son la minoría étnica más numerosa de Chile*. Implícitamente reconoce que un pueblo puede ser una minoría étnica. Esto no lo hizo en el caso de los miskitos.

Al igual que haría en otros informes sobre poblaciones indígenas, la Comisión muestra su preocupación por la situación económica por la que atraviesan y señala que *están afrontando serios problemas en sus condiciones de vida en aspectos tales como salud, nutrición y educación, lo que configura una de las más graves situaciones de pobreza en Chile* (CIDH, 1980, 91).

iii. COLOMBIA

a. Informe sobre la situación de los derechos humanos en la República de Colombia 1981.

La Comisión se enfrenta en este informe a lo que señala como operaciones militares en sectores campesinos y comunidades indígenas, para concluir que las mismas *se traducen en excesos en detrimento de los sectores campesinos y que en algunos casos esos excesos lesionan intereses de personas ajenas a los hechos que provocan dichas operaciones, y que en otros casos los reclamos de las personas perjudicadas, que viven en sectores aislados, no son debidamente atendidos.*³⁴ (CIDH, 1981, 218).

En virtud de estas conclusiones, la Comisión recomendaría al Gobierno que en la ejecución de dichas operaciones *se tomen todas las medidas necesarias para la protección de todas las personas ajenas a los hechos, especialmente de los campesinos y de los indígenas que habitan las zonas objeto de las mismas.*

También la Comisión analiza la situación general de la población indígena en Colombia y la información que recibió del Gobierno en relación a un Plan de Desarrollo Indígena y un Proyecto de Ley para la Creación de un Fondo de Desarrollo Indígena. La Comisión no se deja impresionar por la grandilocuencia de las iniciativas señalando que *se ha enterado de los propósitos del Gobierno de ejecutar un plan de desarrollo indígena, el cual debe ser complementado con la adopción de iniciativas legislativas que mejoren el sistema de vida y promuevan el desarrollo de las comunidades indígenas* (CIDH, 1981, 218). De manera más contundente en sus Conclusiones y Recomendaciones le indicaría al Gobierno que *dé especial prioridad al Plan de Desarrollo Indígena en proceso de ejecución... y que se agilice la aprobación de medidas legislativas orientadas a promover mejores condiciones de vida y desarrollo para las comunidades indígenas, compatibles con la dignidad humana*³⁵ (CIDH, 1981, 222).

Finalmente la Comisión, al igual que ha hecho en otros casos, interrelaciona normas internacionales de protección, repitiendo la omisión de fundamento legal para realizarlo, al recomendar al Gobierno que *se observen las normas del Convenio 107 de 1957 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la materia* (CIDH, 1981, 222).

34. La militarización de las zonas rurales habitadas mayoritariamente por indígenas ha sido una constante preocupación de la CIDH. Ver más adelante los diversos informes sobre Guatemala.

35. El derecho al respeto de la dignidad humana se encuentra explícitamente protegido en el artículo 11 de la Convención. Sin embargo, la Comisión nunca ha hecho aplicación expresa de este artículo en cuestiones indígenas.

Un tema de constante preocupación de la Comisión es el derecho de asociación de los indígenas, que en este caso se ve afectado debido a *acciones de hostigamiento de la fuerza pública contra dirigentes de organizaciones... indígenas* (CIDH, 1981, 211).

b. Segundo Informe sobre la situación de los derechos humanos en la República de Colombia 1993

Este informe de la Comisión es uno de los más exhaustivos en materia de indígenas. En relación a los Derechos de los indígenas en la nueva Constitución, la Comisión se limita a reseñar los derechos reconocidos de las comunidades indígenas en la nueva Ley Suprema Colombiana.

En cuanto a los derechos relativos a la participación política, la Comisión hace un detallado análisis de todas las instancias donde pueden participar y ejercer sus derechos políticos los indígenas (entre otras los del plano nacional: cargos reservados en el Senado y en el Congreso Nacional, en el plano local: Consejos Municipales de Rehabilitación y Cabildos Indígenas). Con respecto a los Cabildos la Comisión señala que *como forma organizativa de los indígenas son un compromiso entre el auto gobierno y autonomía administrativa indígena, y el sistema político y legal unitario del Estado...* Luego señala algunos de los problemas y vacíos legislativos que conducen a *una práctica sistemática de ignorar o desechar su poder por instituciones estatales, inclusive la justicia, la policía y las instituciones municipales* (CIDH, 1993-1, 362-363).

La Constitución Colombiana en su artículo 246 establece que las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no contraríen la Constitución y las leyes. Para la Comisión *esta posibilidad resulta de gran importancia para el desarrollo de la independencia y autonomía de las minorías étnicas, porque de esa manera se pueden obviar las dificultades que se han presentado para el juzgamiento de miembros de las comunidades indígenas por parte de autoridades, que en algunos casos no tienen en cuenta los valores culturales de esas minorías.*³⁶

Aun cuando la Comisión destaca esta iniciativa, no fundamenta qué significado le asigna a la frase *independencia y autonomía*

36. En este contexto la autonomía jurisdiccional sería la potestad de los pueblos indígenas de resolver las controversias o conflictos que se derivan de la aplicación de sus propias normas, decidiéndolos con fuerza de verdad legal.

de las minorías étnicas. ¿Significa que cambia su posición con respecto al Informe Miskitos donde hizo una clara distinción entre pueblos y minorías étnicas? ¿Independencia y autonomía tendrían una acepción diferente a autodeterminación? ¿Está sugiriendo que las minorías étnicas pueden ser independientes y autónomas? ¿En qué medida? ¿Se refiere sólo a independencia y autonomía jurisdiccional, a pesar de que lo analiza en la sección relativa a derechos políticos? Hubiese sido importante mayores precisiones por parte de la Comisión.

La Comisión se hace eco de la preocupación de expertos en la materia acerca de que *las normas reglamentarias... se dicten restringiendo esa autonomía jurisdiccional, no permitiendo un pleno desarrollo jurídico de las comunidades* (CIDH, 1993-1, 364).

En relación con el Derecho de Propiedad y Territorios Indígenas la Comisión se limita a reseñar la legislación y planes de Gobierno sin hacer comentarios adicionales aunque luego se explayaría sobre diversos problemas relacionados con la tierra.

La Comisión realiza un análisis de distintas medidas que tienden a garantizar el ejercicio de los derechos culturales de los indígenas. La Comisión considera *interesante remarcar la aceptación legal en Colombia del concepto de la comunidad indígena como familia extendida* (CIDH, 1993-1, 365-366). Este concepto puede ser sumamente valioso para la interpretación de los artículos 17 (Protección de la Familia) y 19 (Derechos del Niño) de la Convención Americana. Lamentablemente la Comisión no realiza un análisis de la interacción entre la legislación interna y la internacional. También destaca la Comisión que la nueva Constitución reconoce la nacionalidad por adopción a los miembros de pueblos indígenas que comparten territorios fronterizos.³⁷

Nuevamente la Comisión cree necesario analizar lo que sucede en la realidad con estas normas. Para ello se refiere a un documento de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos donde se *señalan algunas de las dificultades para la vigencia de los derechos humanos de los pueblos indígenas* entre las que incluye *un gran desconocimiento entre los funcionarios sobre la legislación indígena... que lleva a que sus*

37. Este es un tema sumamente importante y debe destacarse la previsión constitucional colombiana. En Costa Rica, ante la ausencia de una previsión como ella, la Sala IV de la Corte Suprema, aplicando el Convenio 169 de la OIT le reconoció la nacionalidad costarricense a indígenas guamies que habitan la frontera entre ese país y Panamá.

autoridades legítimas sean desconocidas... Los títulos sobre sus resguardos... no gozan del reconocimiento por parte de los funcionarios... El derecho a la autonomía... no es reconocido... La Comisión señala que esa incomprensión... no sólo existe en agentes del Estado sino también en la sociedad civil no indígena (CIDH, 1993-1, 367/368).

También en la situación colombiana, la Comisión se enfrenta al tema de la tierra, pero lo hace introduciendo elementos nuevos a este complejo problema señalando: *al conflicto de intereses sobre la propiedad de la tierra entre los propietarios de grandes extensiones y las comunidades indígenas, se agrega la contradicción entre los intereses de pequeños campesinos y sus organizaciones... que desean la propiedad individual de terrenos, y los intereses de las comunidades indígenas que luchan por la propiedad comunal de las mismas*³⁸ (CIDH, 1993-1, 368/369). Como se ve este problema difiere de lo que mencionó en algunos de sus informes sobre Guatemala, donde sólo hace referencia al enfrentamiento con latifundistas o a la situación de los mapuches en Chile donde la Comisión criticó duramente la pretensión del Gobierno de aprobar una legislación que permitía la división de las tierras comunales en parcelas individuales.

La Comisión vuelve a destacar la importancia de la forma de tenencia de la tierra para las poblaciones indígenas al indicar que la propiedad comunal es vista por los indígenas *no sólo como garantizando la inalienabilidad del dominio, sino como garantía del mantenimiento de sus formas probadas de producción agrícola, y la supervivencia de sus estructuras políticas, sociales y culturales* (CIDH, 1993-1, 369).

Como sucede en vastos sectores de nuestro Continente la Comisión en Colombia recibió información acerca de que en la lucha por la recuperación de sus tierras *las comunidades indígenas deben también enfrentar acciones contrarias de otros grupos, inclusive escuadrones de la muerte ligados a terratenientes, como de movimientos guerrilleros que se oponen a la autonomía indígena supeditándola a sus hipótesis de guerra clasista, y también aun de asociaciones de pequeños propietarios o trabajadores estacionales agrícolas... también ocurren con frecuencia ataques contra defensores de los derechos de los pueblos indígenas...* (CIDH, 1993-1, 369/370).

38. Esto en parte es un problema similar al que analizó la Comisión en el caso de los mapuches en Chile, ya reseñado previamente.

Esta situación que hace muy compleja la acción del Estado para respetar, promover y proteger los derechos humanos de los indígenas *no disminuye su responsabilidad como Estado para ejercer una intervención permanente y activa como equilibrante de los distintos intereses legítimos y para contrarrestar y anular la acción de fuerzas violentas...* (CIDH, 1993-1, 370).

En sus conclusiones la Comisión resume el cuadro que encontró en Colombia de la siguiente manera: *Desde los tiempos de la Colonia, estas comunidades han tenido que enfrentar la violencia de los propietarios de los latifundios y, actualmente de la agroindustria enclavada en esa zona... Los indígenas se ven envueltos en una problemática bastante compleja enfrentados por una parte con los propietarios tradicionales y los nuevos propietarios agroindustriales y, por la otra el Estado, que al haber omitido una política de defensa de los derechos indígenas ha propiciado el agravamiento de la situación. Frente a esto los indígenas adoptaron formas de organización social y política que van desde la creación de organizaciones cívicas hasta la creación de grupos armados... Para someter a los indígenas, algunos propietarios latifundistas han constituido grupos paramilitares y bandas de sicarios...* (CIDH, 1993-1, 379/380).

Al igual que en el Informe sobre los Yanomamis en Brasil la Comisión responsabiliza al Gobierno por la omisión de adoptar una política de protección a los indígenas de Colombia. Por ello recomienda al Estado que *se tomen todas las medidas necesarias para la supervivencia y desarrollo de estos grupos, reconociendo su diversidad étnica y cultural* (CIDH, 1993-1, 390).

c. Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1996.

Al igual que en anteriores informes sobre Colombia y sobre otros países, la Comisión señala que los indígenas fueron víctimas de los actos de violencia que ocurrieron en Colombia. Consciente de que la violencia no es unilateral indica que *las fuerzas del Gobierno frecuentemente trataron a miembros de la población indígena como simpatizantes de la guerrilla, resultando en agresiones contra estas comunidades. Al mismo tiempo, los indígenas frecuentemente son blancos de ataque por parte de la guerrilla* (CIDH, 1996).

Nuevamente queda claro en este informe la distinción entre la formalidad legal y la realidad. Luego de resaltar los avances a

nivel constitucional, indica la Comisión que *no todas las protecciones han sido reglamentadas e implementadas cabalmente, y no todas las autoridades gubernamentales tienen el conocimiento necesario de los derechos que deben ser preservados y garantizados, en relación con las poblaciones indígenas* (CIDH, 1996).

Interesante resulta que en junio de 1996, el Gobierno emitió dos decretos, creando una comisión de derechos humanos para las comunidades indígenas y una mesa permanente para la concertación con estas comunidades que se encargarán de la tarea de preparar y recomendar al Estado políticas generales concernientes a las poblaciones indígenas, y de prestar asistencia y liderazgo en relación con la resolución de disputas de tierras en las que los pueblos indígenas están involucrados. Pero lo fundamental resulta de que estos decretos *prevén un rol específico para la Comisión para que participe en esas actividades como observadora. La Comisión ha aceptado la invitación con agrado y servirá activamente de observadora en las dos comisiones, dentro de los límites de su competencia.* Quizás esta experiencia pueda implicar una apertura de una nueva relación entre los órganos del sistema interamericano y los Estados en relación a las poblaciones indígenas.

Un tema de especial trascendencia para las poblaciones indígenas es la de ser consultadas antes de que se disponga la explotación de los recursos naturales dentro de los territorios tradicionales que habitan. Por ello la Comisión destaca que la Corte Constitucional emitió *una importante decisión*, para requerir consultas con la comunidad indígena U'wa antes de que Occidental Petroleum emprenda estudios geológicos en territorio indígena.

iv. ECUADOR

Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Ecuador

Este informe constituye quizás la expresión más moderna de la doctrina de la Comisión Interamericana en materia de derechos de los pueblos indígenas. Comienza la Comisión haciendo una breve exposición de la situación de los "habitantes indígenas del país" (CIDH, 1997, 103) tal como los denomina. Allí indica que *los pueblos indígenas del país enfrentan graves obstáculos para obtener el pleno goce de sus derechos y libertades consagradas en la Convención Americana. Segmentos importantes de la población indígena padecen los efectos de una pobreza generalizada, y es*

poca la inversión social que se dirige hacia este sector. Los indígenas son objeto de discriminación, tanto por parte del sector privado como del público. Han encontrado obstáculos en la consecución de su relación tradicional con la tierra y los recursos que les han dado su sustento por miles de años en la consecución de la práctica y la preservación de sus culturas (CIDH, 1997, 104).

El análisis de la Comisión se inicia a partir del derecho a la igualdad de protección y a la no discriminación establecido en el artículo 24 y reforzado con la obligación en el artículo 1.1 de respetar y garantizar los derechos sin discriminación alguna. La Comisión analiza dos temas fundamentales y que ya había tratado en otros países, el derecho a contar con un intérprete y la participación política de los indígenas ecuatorianos dentro de este apartado.

Si bien la Comisión toma en cuenta que varios representantes indígenas señalaron que los procesos legales omiten respetar o tomar en cuenta los sistemas y tradiciones legales indígenas, sólo hace un comentario a que *espera que ... [se] garantice que la traducción entre el español y las lenguas indígenas de los acusados esté disponible en todos los casos en los que se requiera* (CIDH, 1997, 105).

Relacionando el tema del derecho a la igualdad con el de participar en la vida pública del propio país, participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos y tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país consagrados en el artículo 23 de la Convención, la Comisión destaca que los pueblos indígenas están empezando a poder ejercer sus derechos. *Sin embargo... hay pocos indígenas ecuatorianos trabajando en cargos de toma de decisiones dentro de la rama Ejecutiva o Judicial, así como dentro de agencias del Estado.* Este análisis es un avance de anteriores opiniones de la Comisión, donde se limitaba a señalar el porcentaje de población indígena que había participado en elecciones o el número de legisladores indígenas que existían en el Congreso (CIDH, 1997, 105).

La Comisión avanza aún más en el tema, y en sus recomendaciones al Estado indica que tome las medidas necesarias no sólo para asegurar que sus agentes no violen los derechos de los indígenas sino *que las medidas razonables están tomadas para prevenir la discriminación, dentro del sector privado, y para garantizar que cuando ésta ocurra, sea considerada como una violación* (CIDH, 1997, 123).

Al comenzar su análisis sobre lo que titula Tierra, Recursos y Derechos a la Propiedad, la Comisión esboza una argumentación legal de cómo debe interpretar el derecho de propiedad reconocido en el artículo 21 de la Convención. Como dicho artículo se refiere a toda persona y no a grupos colectivos, la Comisión sostiene que *a la luz del artículo 29 de la Convención Americana, el cual estipula que la Convención no puede ser interpretada para limitar el goce de cualquier derecho que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes internas o de acuerdo con otra convención en que el Estado sea parte, debe señalarse que el derecho de los pueblos indígenas de ser dueños colectiva o individualmente de las tierras que han ocupado tradicionalmente está reconocido por el artículo 11 de la Convención 107 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), de la cual Ecuador es parte* (CIDH, 1997, 106).

Lo fundamental del análisis de la Comisión en este aspecto, es que indica todas las limitaciones a las que se ven enfrentados los pueblos indígenas debido a distintos problemas surgidos por la legislación ecuatoriana. Así la Comisión ha indicado que *estas limitaciones merecen consideración especial en la medida en que afectan la capacidad de los pueblos indígenas de disfrutar sus derechos bajo la convención Americana* (CIDH, 1997, 107). Como se observa, la Comisión no se limita a los derechos individuales sino que habla de los pueblos indígenas, con su carácter colectivo.

El análisis de la Comisión en cuanto al derecho de propiedad está fundamentalmente influenciado por las normas consuetudinarias de los diferentes pueblos y en diferentes ocasiones se hace eco de que *las normas legales existentes no reconocen plenamente las unidades organizaciones comunes de los pueblos indígenas, o sus métodos tradicionales de cultivo*. Señala la Comisión, por ejemplo que la Ley de las Comunas sólo recepta una forma de organización muy popular dentro de determinadas comunidades pero desconocidas en otras. O que la Ley de Desarrollo Agrario *es inconsistente con los sistemas indígenas de uso de la tierra en algunas regiones del país*. Finalmente la Comisión critica a la Ley de Silvicultura ya que *no toma en cuenta que varias de estas áreas protegidas incluyen territorios tradicionalmente habitados y de especial importancia para los pueblos indígenas*, impidiendo que éstos puedan ser propietarios de dichas tierras (CIDH, 1997, 107/108).

El concepto de derechos colectivos, que indicamos se halla presente en todo el Informe, reaparece al tratarse el tema del respeto por la expresión, religión y cultura indígenas. El desarrollo doctrinario de la Comisión es sumamente relevante. Indica que *algunos derechos individuales garantizados por la Convención Americana sobre*

Derechos Humanos deben disfrutarse en común con los demás miembros de su grupo, como es el caso de los derechos a la libertad de expresión, religión, asociación y reunión... Retomando su doctrina sentada en el caso de los Miskitos, la Comisión señala que la capacidad del individuo para ejercer su derecho a la vez contribuye y depende de la capacidad de los individuos de actuar como un grupo. Para los pueblos indígenas, el libre ejercicio de tales derechos es esencial para el goce y perpetuación de su cultura (CIDH, 1997, 109).

La Comisión se detiene en el análisis de diversas disposiciones de orden internacional de las cuales Ecuador es parte, para justificar la protección a los derechos culturales de los pueblos indígenas. Revirtiendo tendencias anteriores, en este Informe la Comisión fundamenta por qué recurre a dichas convenciones, señalando que al interpretar los derechos en relación con los pueblos indígenas, *se debe tener en cuenta la estipulación contenida en la Convención Americana de que sus disposiciones no deben ser interpretadas en el sentido de limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad reconocidos de acuerdo con las leyes internas o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados* (CIDH, 1997, 110). Esto es importante si el Estado, como en este caso, es parte de varias convenciones internacionales que garantizan determinadas protecciones para los grupos raciales y étnicos, incluyendo el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 27), la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, que reconoce expresamente esos mismos derechos para los niños, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el cual reconoce el derecho de toda persona de tomar parte en la vida cultural de la comunidad y el Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el cual establece garantías similares, pero que aún no ha entrado en vigor. Al analizar estos tratados la Comisión se hace cargo de los Comentarios del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas como de su propia doctrina.

*El respeto por la cultura indígena también implica el reconocimiento o la carencia de éste de las formas de organización interna. En una práctica con muy pocos precedentes la Comisión transcribe y hace suya la opinión de un reconocido tratadista indicando que *La vida comunitaria indígena, y por lo tanto la viabilidad de la cultura indígena, dependen de la vitalidad de la organización del grupo social y, en muchos casos, de la activa implementación del derecho consuetudinario local... El no**

reconocimiento... por parte del sistema legal del Estado y de la administración pública... contribuye al debilitamiento y eventual desaparición de las culturas indígenas (CIDH, 1997, 110, STAVENHAGEN, 1995).

La Comisión Interamericana avanza en el tema de la discriminación y fundamentalmente en la prevención de la misma y señala que *La "prevención de la discriminación, por una parte, y la implementación de medidas especiales para proteger a las minorías, por otra, son simplemente dos aspectos del mismo problema: el de la plena garantía de igualdad de derechos para todas las personas"* (CAPARTOTI, 1991). *Estas garantías también sirven para establecer el prerrequisito esencial para el disfrute de otros derechos* (CIDH, 1997, 112/113).

Un tema crucial para la población indígena en Ecuador es el impacto que las actividades de desarrollo han tenido sobre la vigencia de los derechos humanos y la supervivencia física y cultural de los pueblos indígenas del Oriente del país. El análisis de la Comisión parte del reconocimiento, trascendente y moderno de que *determinados grupos indígenas mantienen vínculos especiales con sus tierras tradicionales, y una estrecha dependencia con sus recursos naturales que éstas les ofrecen, los cuales son esenciales para su supervivencia física y cultural* (CIDH, 1997, 122). La Comisión, teniendo en cuenta esto, señala las diversas consecuencias perjudiciales, directamente atribuibles a la explotación del petróleo en distintas zonas tradicionalmente habitadas por pueblos indígenas³⁹ y las tensiones y conflictos violentos que se originan ante el influjo de los colonos y el desplazamiento de los indígenas.

Un tema que nunca antes había tratado la Comisión, es el de pueblos indígenas que no han sido contactados aún. Señala en una posición que el Gobierno *está obligado bajo el artículo 1.1 de la Convención Americana a respetar y garantizar los derechos humanos de todos los habitantes del país... El cumplimiento de esta obligación con respecto a cualquiera de los grupos que no han sido contactados presenta problemas especialmente difíciles y complejos* (CIDH, 1997, 121).

Una importante reiteración de la doctrina tradicional de la Comisión se encuentra en las conclusiones del informe cuando señala que *dentro del derecho internacional en general, y en el derecho*

39. Entre ellas señala la Comisión, la intrusión de extraños, la especulación por la tierra, la marginalización hacia otros sectores, la introducción de enfermedades desconocidas (AMNESTY, 1992).

interamericano específicamente, se requiere de protección especial para que los pueblos indígenas puedan ejercer sus derechos plena y equitativamente con el resto de la población. Además, quizá sea necesario establecer medidas especiales de protección para los pueblos indígenas a fin de garantizar su supervivencia física y cultural –un derecho protegido en varios instrumentos y convenciones internacionales (CIDH, 1997, 122).

v. GUATEMALA

a. Informe sobre la situación de los derechos humanos en la República de Guatemala 1981.

En una de sus pocas decisiones y aproximaciones al tema de los derechos económicos y sociales, la Comisión sostuvo, procurando relacionar los mismos con alguno de los derechos civiles y políticos que *el elemento social de la obligación jurídica asumida por todo gobierno en esta materia es procurar la realización de las aspiraciones sociales y económicas de su pueblo siguiendo un orden que dé prioridad a las necesidades básicas de salud, nutrición y educación. La prioridad de “los derechos de supervivencia” y “las necesidades básicas” es una consecuencia natural del derecho a la seguridad personal (CIDH, 1981-1).*

Desde esta línea argumental, la Comisión analiza la situación fáctica que encontró en Guatemala. Refiriéndose específicamente al tema que nos ocupa establece que *económica y socialmente la mitad más pobre de la población guatemalteca se compone de indígenas. La economía... está tajantemente dividida en una población urbana no indígena y en la población rural indígena. La segunda es sumamente pobre y se halla social y culturalmente aislada de los centros urbanos más modernos. Vive en el altiplano concentrada en parcelas rurales de subsistencia. Está tan alejada de la cultura que ni siquiera aprende el español...⁴⁰ Puesto que el altiplano no es generalmente apto para el cultivo intensivo del maíz, frijoles y otros cereales básicos que forman su alimentación principal, la mayoría de los indígenas para subsistir emigran estacionalmente a trabajar en las grandes fincas comerciales (CIDH, 1981-1, 128).*

No se limitó la Comisión Interamericana a una descripción de la situación de la población indígena guatemalteca, sino que explicó

⁴⁰ La Comisión aquí no señala que en realidad es el ejercicio de un derecho el hablar su propia lengua, artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas.

que *las evidentes disparidades en la distribución del ingreso son el reflejo del sistema de tenencia de la tierra* (CIDH, 1981-1, 128). Esta afirmación podría haber permitido a la Comisión analizar si se estaba frente a una discriminación en el acceso, tenencia y propiedad de la tierra contrario a los artículos 1.1 (obligación genérica de respetar y garantizar los derechos sin discriminación), 24 (igualdad ante la ley), 21 (propiedad) y 26 (derechos económicos, sociales y culturales) de la Convención Americana. Sin embargo, tampoco en esta ocasión realizó un encuadre jurídico de la situación fáctica que describió.

La Comisión hace una relación muy clara entre violencia y situación económica, señalando que *las grandes disparidades socio-económicas existentes entre los diversos sectores de la población... han contribuido, asimismo a la generalizada violencia del país* (CIDH, 1981-1, 133).

b. Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1984-1985

En relación con la situación de los derechos humanos en Guatemala, la Comisión introduce un resumen de lo que sería su Tercer Informe sobre este país, que reseñamos más adelante. Sin embargo hay un punto que merece destacarse.

En efecto, la Comisión, al analizar el efecto que las Patrullas de Autodefensa Civil (PAC) han tenido en relación con la población indígena, se refiere a que las mismas han afectado el *derecho al desarrollo progresivo de acuerdo con su propia identidad étnica (artículo 26 de la Convención Americana)*⁴¹ (CIDH, 1984, 167). Resulta interesante remarcar que la CIDH vincula expresamente el uso y ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales de los indígenas a su propia identidad étnica, cuestión de amplia trascendencia en el continente que luego sería retomado por la Comisión en futuros informes como se verá. Esta apreciación la realiza aún más allá del texto expreso de la propia Convención que no contiene ninguna alusión a la identidad étnica. Por ello, no sorprende que en el Tercer Informe (CIDH, 1985) que reseñamos en el punto siguiente, se incluye textualmente el párrafo citado con excepción de la referencia a la identidad étnica.

⁴¹ Este es uno de los pocos informes que conocemos en los que la Comisión Interamericana aplica el artículo 26 de la Convención a situaciones relativas a poblaciones indígenas, aún cuando se refiere a los derechos económicos, sociales y culturales de las mismas en diversos informes.

c. Tercer Informe sobre la situación de los derechos humanos en la República de Guatemala 1985.

La Comisión en este Informe se refiere a la Patrullas de Autodefensa Civil (PAC), que marcaron un triste capítulo en la historia guatemalteca reciente. En relación con la manera en que afecta a la población indígena, sostuvo *tiene también un impacto cultural, económico y social en la población indígena, cuyos grupos, por ejemplo, ya no eligen más a sus líderes sino que éstos le vienen impuestos por la organización de tal modo que el Jefe de la Patrulla viene a reemplazar esta figura, cumpliendo casi todas las funciones que tradicionalmente los dirigentes indígenas realizaban* (CIDH, 1985, 102).

Asimismo, la Comisión relaciona la forma de cultivo con el aspecto religioso indicando que ha recibido denuncias en que se impide a los indígenas *sembrar maíz, que es su cosecha tradicional y que tiene también un significado religioso para los Mayas* (CIDH, 1985, 102).

Una nueva ocasión se hace propicia para que la Comisión se refiera al derecho de reunión y asociación y *lamenta que no haya organizaciones indígenas independientes, que fuera de las estructuras nacionales de la política partidaria, representen y defiendan los intereses de la población indígena* (CIDH, 1985, 108). Tal es la importancia que le da a este derecho, que la Comisión recomienda *que se reconozca personalidad jurídica de las organizaciones indígenas representativas, se proporcionen las condiciones para que éstas libre y protegídamente den a conocer las necesidades y aspiraciones de las poblaciones indígenas y se les dé oportunidad de expresar, sin miedo a represalias, sus opiniones ante los organismos internacionales interesados en la promoción y protección de los derechos humanos*⁴² (CIDH, 1985, 114).

La Comisión contempla las necesidades y características de esta población y por ende recomienda, al igual que haría en otros casos⁴³ que los programas de desarrollo se efectúen realizando estudios sociológicos y antropológicos con *la finalidad de determinar la forma como pueden ser mejor adecuados a la*

42. En el mismo sentido, varios años después, la Declaración y Programa de Acción de Viena (A/CONF.157/23) adoptada por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, el 25 de Junio de 1993, urgió a los Estados a asegurar la plena y libre participación de los pueblos indígenas en todos los aspectos de la sociedad, en particular en las materias que les conciernen.

43. Por ejemplo en el caso de los Yanomamis.

idiosincrasia, características y necesidades de la población indígena (CIDH, 1985, 114).

Un tema que trataría también en un caso individual es el reclutamiento forzoso de menores indígenas.⁴⁴ Aquí la Comisión señala que *pese a la protesta de sus madres, se incorpora a las actividades de patrulla a niños indígenas bastante menores de 18 años que no tienen cómo demostrar que no cuentan con la edad mínima legal exigida* debido a la falta de registro de estado civil en las zonas rurales (CIDH, 1985, 109).

d. Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1993

Al referirse a la situación de los derechos humanos en Guatemala, la Comisión, a diferencia de lo que sucedió en el caso de los Miskitos, recomienda concretamente al Estado que tome *medidas para reconocer y hacer respetar la titularidad secular o ancestral de tierras de las poblaciones Mayas y campesinos en general*⁴⁵ (CIDH, 1993, 466).

En este informe, la Comisión avanza aún más y realiza otra recomendación de suma importancia para la población indígena, señalando que se debe *acelerar el proceso de ratificación del Convenio 169 de la OIT sobre Derechos de los Pueblos Indígenas (sic)... e ir adoptando de inmediato las medidas necesarias para acelerar su cumplimiento* (CIDH, 1993, 467).

e. Cuarto Informe sobre la situación de los derechos humanos en la República de Guatemala 1993

La Comisión, de manera consistente con informes previos sobre Guatemala, vuelve a hacer un análisis de la situación socioeconómica y concluye *cuando se indica que 77% de la población está debajo de la línea de pobreza, ello implica que la casi totalidad de los guatemaltecos Maya-Quiché están en esa situación, y lo mismo cabe decir respecto a su situación de servicios de educación, salud, analfabetismo, servicios sanitarios, empleo, situación de la mujer y de los niños*" (CIDH, 1993-2, 33/34).

La Comisión, al igual que en otros informes analiza la Constitución Guatemalteca y sin dejarse impresionar por las normas formales, indica que a pesar de esta legislación *Sin*

44. Ver caso 10.975, Informe 36/93 ya mencionado y reseñado previamente.

45. Ver en el mismo sentido, el Acuerdo Global sobre Derechos e Identidad de los Pueblos Indígenas, firmado entre el Gobierno de Guatemala y la Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca, en el marco del Proceso de Paz recientemente concluido.

embargo, muchas acciones del Estado guatemalteco reflejan aún un estereotipo discriminatorio cultural, entre ellas el sistema educativo en donde la historia, la nomenclatura geográfica, el idioma de enseñanza, y aun los valores éticos desprecian o ignoran los utilizados por la mayoría de la población socavando su integridad cultural y su derecho a la dignidad (CIDH, 1993-2, 35).

En este párrafo la Comisión expresamente hace referencia al tema de la discriminación cultural. En otros casos se había referido a diferentes aspectos de la vida cultural de las poblaciones indígenas pero no en particular a la discriminación cultural. Reafirmando esta nueva concepción, párrafos más adelante la Comisión agrega: *quienes retienen características identificatorias Mayas –lenguaje, formas comunitarias, vestido, prácticas religiosas– están no solamente excluidos de posiciones de poder y prestigio en la nación, sino además son despreciados por los políticos en general, sean ellos conservadores, liberales o marxistas* (CIDH, 1993-2, 35).

Como puede observarse, la Comisión realiza una interesante conexión entre integridad cultural y derecho a la dignidad. Si bien no lo desarrolla, en el futuro puede argumentarse que hechos que afectan la integridad cultural de un pueblo indígena son contrarios al artículo 11 de la Convención que reconoce el derecho a la protección de la honra y la dignidad de la persona.

En un análisis acerca de la participación política de los Maya en Guatemala, la Comisión hace clara referencia al derecho garantizado en el artículo 23 (Derechos Políticos) y el artículo 1.1 (Obligación de respetar y garantizar los derechos sin discriminación de ninguna clase) y señala que *la realidad... muestra que los indígenas de Guatemala no pueden ejercer los mismos derechos ni tienen las mismas oportunidades que la población ladina o de origen europeo* (CIDH, 1993-2, 35).

Siguiendo con la discriminación,⁴⁶ esta vez en relación con la respuesta del Poder Judicial frente a reclamos por derechos de propiedad de los indígenas, la Comisión llama la atención sobre la necesidad de que los miembros del Poder Judicial *actúen en forma no discriminatoria* contra los indígenas y *les otorguen, con la prontitud necesaria, todas las garantías legales que correspondan* (CIDH, 1993-2, 38).

46. La Comisión es consciente en el análisis que efectúa que la igualdad no sólo significa igualdad formal ante la ley, ya que es muy posible que los textos legales proclamen la plena igualdad, como sucede con Guatemala, y sin embargo, de hecho existan desigualdades reales (LERNER, 1991).

Más adelante, la Comisión se sentiría obligada a hacer una declaración global sobre la discriminación de la que son víctimas los indígenas Maya-Quiché y *considera importante llamar la atención* sobre las situaciones que siguen afectando sus derechos humanos, señalando que *son parte de una realidad de siglos de discriminación que la sociedad guatemalteca no ha podido superar, y que han sido un obstáculo a su consolidación y desarrollo como nación, país y Estado* (CIDH, 1993-2, 38).

Al igual que en informes previos, la CIDH le otorga importancia a la cuestión del derecho de asociación y participación de los indígenas y la situación de sus organizaciones⁴⁷ destacando que *los guatemaltecos Maya-Quichés han ejercido con más amplitud sus derechos de asociación, reunión y libre expresión, reforzando una serie de organizaciones destinadas a reforzar su estructura interna, sus tradiciones y sus derechos en general* (CIDH, 1993-2, 36). A continuación, al igual que en los informes previos, la Comisión se preocupa porque *muchas de estas asociaciones y sus líderes sufren regularmente ataques y hostigamientos* (CIDH, 1993-2, 38).

Al analizar el derecho de propiedad, la Comisión desliza un comentario acerca de la interacción entre el derecho interno y el derecho internacional (CANÇADO TRINDADE, 1993) y la posibilidad de que los Estados amplíen la protección de los derechos reconocidos en los tratados internacionales, al indicar que *confía que el Gobierno tomará las medidas necesarias para que los preceptos constitucionales guatemaltecos al respecto [derecho de propiedad], que profundizan los reconocidos en la Convención Americana, sean respetados, y los derechos de propiedad de todo tipo de los guatemaltecos Maya-Quiché sean respetados íntegramente* (CIDH, 1993-2, 37/38).

La importancia de esta referencia está dada porque el artículo 67 de la Constitución Política de la República de Guatemala señala que las tierras de las cooperativas, comunidades indígenas o cualesquiera otras formas de tenencia comunal o colectiva de propiedad agraria gozarán de protección especial del Estado, agregando que las comunidades indígenas y otras que tengan tierras que históricamente les pertenecen y que tradicionalmente han administrado en forma especial, mantendrán este sistema. En otras palabras, la Constitución guatemalteca ofrece una protección más amplia a las formas tradicionales y colectivas de propiedad que lo que hace la Convención Americana y esto es de suma importancia.

47. Informe Miskito citado e Informe sobre Paraguay que será analizado más adelante, etc.

Por ello la Comisión debería haber sido más generosa en su interpretación explicando por qué recurría a las normas de derecho interno. La Convención en su artículo 29 ha asumido como criterios de interpretación la ampliación de la protección de los derechos humanos y la aplicación de la regla más favorable a la persona humana, cuestión que en el presente caso, en relación al derecho de propiedad a las tierras de las comunidades indígenas, significaba como acertadamente lo hizo la Comisión Interamericana, aplicar el régimen establecido en la Constitución de Guatemala.

Luego de señalar su preocupación por la falta de respeto de las fuerzas de seguridad guatemaltecas han mostrado hacia las propiedades de los indígenas, la Comisión contundentemente indica que *desde el punto de vista de los derechos humanos en tanto propiedad de una persona, un pequeño plantío de maíz merece el mismo respeto que una cuenta bancaria o una fábrica moderna; la posesión pacífica de un documento de identidad por un campesino es tan importante como el respeto a los papeles privados de un estudio jurídico, y sólo pueden ser revisados o confiscados por orden de autoridad competente. La comprensión de estos criterios por parte de todos los agentes del Estado, y la sanción de quienes los violen, debe ser responsabilidad ineludible y urgente de todo Gobierno democrático* (CIDH, 1993-2, 38).

Un tema no exclusivo de Guatemala al que la Comisión se enfrentó en otras ocasiones,⁴⁸ es el tema del conflicto armado en territorio habitado por indígenas. Categóricamente señala: *La Comisión está convencida de que no es posible justificar las violaciones de los derechos humanos tratando de sindicar a la población Maya-Quiché guatemalteca como enemiga del Estado o cómplice de los grupos armados irregulares* (CIDH, 1993-2, 39). Para más adelante reafirmar: *los indígenas no generaron la guerrilla y en general no compartieron ni su estrategia ni su visión del mundo* (CIDH, 1993-2, 39).

f. Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1996

La Comisión al igual que en varios de sus últimos informes se preocupa por destacar que *La participación en la vida nacional de los pueblos indígenas, los cuales constituyen más de la mitad de la población, ha mejorado en varios aspectos importantes*

48. Por ejemplo en el Informe Miskitos o en el caso de Colombia.

(CIDH, 1996). Siguiendo con la tendencia iniciada en otros países, analiza la representación electoral de los indígenas.

Resulta interesante observar cuáles son las medidas que la Comisión Interamericana señala como positivas, entre las que incluye que el Gobierno haya empezado a adoptar las medidas necesarias para establecer el delito por motivos de odio racial o étnico, sin indicar si fue aprobado o no dicho proyecto ni la acogida que ha tenido judicialmente. También resalta la ratificación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y que dentro del marco de las negociaciones de paz, el Gobierno y la URNG firmaron un acuerdo sobre la identidad y los derechos de los pueblos indígenas. Además que Guatemala cuenta con un programa de educación bilingüe.

Luego vuelve a una de sus preocupaciones tradicionales *la situación de los pueblos indígenas con respecto a su acceso a la justicia*. Para la Comisión, *la falta de respeto que persiste por la diversidad cultural es la causa de ejemplos de discriminación de facto y de jure*. Reitera un tema ya señalado anteriormente, *los tribunales generalmente funcionan en castellano, aunque muchos de los habitantes de Guatemala hablan idiomas indígenas, y rara vez pueden ofrecer la traducción o interpretación necesarias para garantizar el debido proceso* (CIDH, 1996). Pero en este Informe avanza sobre un aspecto nuevo, que tiene incidencia en muchas partes del Hemisferio al indicar que *frecuentemente es muy difícil para las poblaciones indígenas, de zonas alejadas, tener acceso a la justicia debido a la escasez de instalaciones*.

En este Informe, también la Comisión analiza la situación socio-económica de la población indígena de Guatemala y haciéndose eco de un estudio del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas indica que: *“La discriminación racial extremadamente extendida, la pobreza extrema y la exclusión social en relación con la población indígena influyen negativamente sobre el goce de los derechos económicos, sociales y culturales por esta población”* (CIDH, 1996).

La Comisión, como viene haciendo en el último tiempo vuelve a recomendar al Estado que amplíe sus esfuerzos *encaminados a remediar los casos de discriminación de facto y de jure*. El énfasis que la CIDH está poniendo en la discriminación *de jure* y *de facto* ha adquirido una relevancia importante en los últimos tiempos que merece destacarse.

vi. PARAGUAY

Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1989-1990

Al referirse a la situación de los derechos humanos en el Paraguay, la Comisión se refirió a la existencia de *una legislación avanzada desde el punto de vista formal* sobre las comunidades indígenas (CIDH, 1989, 184).⁴⁹ Sin embargo, la Comisión parte de la premisa de que la obligación del Estado de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos no se agota con la existencia de un sistema legal formal dirigido a hacer posible su cumplimiento, “sino que comporta la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos”.⁵⁰ Por ello destacó la legislación pero no consideró que la misma fuese suficiente para liberar al Estado de sus obligaciones internacionales.

Luego de mencionar las diversas denuncias que recibió, sin pronunciarse sobre las mismas, destaca la *creciente representatividad de las organizaciones indígenas*. Señala que las comunidades son *parte insustituible de la nación paraguaya* y que resulta importante que las mismas puedan *contribuir con su cultura y acción a la vida nacional* (CIDH, 1989, 185).

vii. SURINAME

Segundo Informe sobre la situación de los derechos humanos en Suriname 1985.

La Comisión destaca en el Informe la rica mezcla de razas y personas de diferentes orígenes étnicos en el país y que en general han convivido pacíficamente. Señala que las poblaciones indígenas de Suriname gozan de ciertos desarrollos y que reciben regularmente prestaciones sociales por parte del Gobierno, aunque *en comparación con los niveles de Paramaribo, ambos pueblos son primitivos* (CIDH, 1985-1, 64), sin explicar por qué serían primitivos ni tampoco que entienda por primitivos.

La Comisión resalta como un aspecto importante que los grupos étnicos (Amerindios y Bush Negroes) *parecen disfrutar de cierta autonomía local en la dirección de sus asuntos tribales, incluso en materia de justicia local, en lo civil y en lo criminal* (CIDH, 1985-1, 68).

49. Se refería a la ley 904/81.

50. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Velásquez Rodríguez*, sentencia citada, párr. 167.

En materia de educación la Comisión hace un aporte importante acerca del tipo de educación que debería suministrar el Estado a una minoría étnica. En este informe señala que *la labor tradicional de la educación sigue en manos de los misioneros*. Para agregar en una nota a pie de página, que esta situación implica que la educación suele estar *condicionada a la conversión religiosa a la fe de los misioneros. Esta práctica provoca problemas en función de que la trama socio-religiosa... a veces enfrenta a los niños contra sus padres y a menudo resulta en una no disponibilidad de educación formal para el pueblo, que de otra manera podría mejorar sus posibilidades pero que rechaza ceder en sus creencias religiosas tribales* (CIDH, 1985-1, 68). Implícitamente lo que señala la Comisión es que el derecho a la educación debe ser asegurado sin menoscabar el derecho a la profesión de la propia religión.

3. Los Informes Especiales y la proposición de medidas a la OEA

i. Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Diez Años de Actividades 1971/1981

El primer desarrollo conceptual de la Comisión Interamericana acerca de las poblaciones indígenas se produce al comienzo de la década del setenta (CIDH, 1982).⁵¹ En dicha época la Comisión señaló que *considera que la protección de las poblaciones indígenas constituye, tanto por razones históricas como por principios morales y humanitarios, un sagrado compromiso de los Estados*.

La Comisión en este período consideró a las poblaciones indígenas como... *uno de los sectores más débiles de la población continental*. Sostuvo a modo de recomendación que *Todos los Estados deberían dispensar muy particularmente interés a la adecuada capacitación de los funcionarios que deban ejercer sus tareas en contacto con las referidas poblaciones, despertando en ellos la conciencia de su deber de actuar con el mayor celo en defensa de los derechos humanos de los indígenas, que no deben ser objeto de discriminación de especie alguna...* (CIDH, 1982, 329).

Uno de los principios básicos que desde esta época ha estado presente en todas las resoluciones sobre indígenas, es que la legislación por sí sólo no es suficiente, aun cuando sea sumamente avanzada. Lo fundamental es la vigencia real de los derechos

51. La Comisión reseña la doctrina que sentó en los informes de los años 1972 y 1973 acerca de Poblaciones Indígenas, según el título que le asigna.

humanos de los indígenas. En esta ocasión la Comisión se pronunció de la siguiente manera: *Las constituciones de los Estados americanos proclaman, de una manera general, estos principios igualitarios, pero en las leyes ordinarias, en las costumbres y en la práctica subsisten discriminaciones y diferencias de tratamiento resultantes de variados y complejos factores económicos, sociales, educacionales y culturales.*⁵²

También en estos primeros pronunciamientos de la Comisión aparece de una manera incipiente el complejo problema de la tierra, aunque sin el desarrollo que la misma le daría en los últimos años. En efecto, la Comisión se limita a indicar que *El derecho a la vida aparece comprometido tratándose de ciertas comunidades indígenas, las cuales, en su atraso cultural, no están en condiciones de resistir adecuadamente a la rapacidad de colonos o usurpadores que pretenden sus tierras y tratan de obtenerlas por el procedimiento simple y directo de eliminar a sus dueños...* (CIDH, 1982, 330). Si bien se refiere a la tierra lo hace en tanto y en cuanto el mismo afecta el derecho a la vida, es decir en su conexión con un derecho básico.

La Comisión en este período, mantiene un esquema clásico de análisis donde se preocupa por la vulnerabilidad especial del indígena, aunque concentrado en la violación de los derechos comunes a toda persona o eventualmente en el principio de no discriminación (O'DONNELL, 1988).

ii. Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1988-1989.

En este Informe, la Comisión propone a la Asamblea General de la OEA la redacción de un Instrumento Relativo a los Derechos de los Pueblos Indígenas.⁵³ Allí la Comisión condensa parte de su pensamiento moderno acerca del tema que nos ocupa, actualizando lo que sostuvo en otras ocasiones y en sus informes y resoluciones de casos.

La Comisión evalúa la situación de los indígenas señalando que *por lo general estas poblaciones han estado en una situación especialmente vulnerable en lo físico, psicológico, espiritual, económico, institucional y legal. En todos estos campos dichas*

52. Una excelente reseña de la tendencia del constitucionalismo latinoamericano en cuanto a su ocupación y preocupación por los Pueblos Indígenas se encuentra en Ayala Corao (1995).

53. La Comisión se halla facultada para efectuar estas proposiciones en virtud del artículo 41 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los artículos 18 y 19 de su Estatuto.

poblaciones han sido efectivamente vulnerables a lo largo de muchos siglos. Su situación actual es generalmente carenciada y en muchos casos marginalizada aún de las garantías mínimas ofrecidas a la población en general (CIDH, 1988, 256). Esta descripción no es muy diferente de lo que ya había efectuado en ocasiones anteriores, ya sea de modo general o puntualmente sobre algún país concreto o población indígena determinada.

En el mismo sentido, más adelante diría que La inferioridad y desdén con que dichas culturas han sido tratadas desde el período de la conquista por distintos grupos y con distintas finalidades o razones, ha generado una similitud de problemas básicos que los aquejan. Las tentativas directas de genocidio físico o cultural, el desconocimiento legal o de hecho de sus instituciones y derecho; el apoderamiento de sus tierras o de su derecho al usufructo colectivo y permanente de su hábitat; la condición legal o de hecho de inferioridad ciudadana; el rechazo o ignorancia de sus prácticas culturales y pedagógicas; y como consecuencia, la generalizada destrucción cultural y erosión de sus condiciones de vida, son problemas que en alguna medida, y en general intensamente, afectan o amenazan a todos los pueblos indígenas y sus miembros... (CIDH, 1988, 258).

La Comisión ingresa en lo que es la importancia de la preservación y el desarrollo de las culturas indígenas y de los derechos de sus individuos a la que considera *no sólo una obligación ética de respeto y reparación por los abusos y deprivaciones que le fueron infligidos durante siglos, sino como una necesidad socio-económica de las naciones para poder contar con el acopio de sabiduría, prácticas y valores de estos pueblos en la construcción de sociedades modernas (CIDH, 1988, 256).*

Con respecto al sensible tema de la explotación de los recursos naturales en las zonas habitadas tradicionalmente por indígenas indica que *en la actual etapa del desarrollo en que la explotación de todos los recursos territoriales se hace más indispensable, a menudo proyectos de desarrollo son percibidos como una amenaza para dichas poblaciones, cuando en cambio podrían ser más eficaces para una adecuada conexión con la sabiduría y práctica indígenas y respetando sus derechos*⁵⁴ (CIDH, 1988, 256). Como se aprecia en los dos últimos párrafos, la Comisión por primera vez hace un fuerte rescate de lo que califica como sabiduría y prácticas indígenas y el provecho que se puede obtener de los mismos.

54. Un tema parcialmente conectado, que la Comisión Interamericana aún no ha abordado es el derecho al medio ambiente como tal y su relación con la cultura indígena (SIMON, 1992).

A renglón seguido, la Comisión critica la legislación predominante en nuestro continente pues para señalar que *intencionalmente o no, muchas de las premisas filosóficas en que se basa buena parte de la legislación... han contribuido a la erosión de las culturas y de la supervivencia indígena... A contrario sensu, dichas legislaciones podrían haber aprovechado igualmente el bagaje de experiencia de las poblaciones indígenas para ofrecer opciones normativas más ricas y eficaces para un armonioso crecimiento y desarrollo social* (CIDH, 1988, 256).

Luego vuelvo al rescate del aporte indígena en nuestras sociedades remarcando que *muchas de las situaciones de hecho o legales que afectan a las poblaciones indígenas surgen del desconocimiento o la falta de comprensión de sus valores, sus derechos, y los procesos necesarios para una adecuada formación de un pluralismo cultural* (CIDH, 1988, 258).

Como se puede observar, hasta aquí la Comisión se refiere a poblaciones, pueblos o culturas indígenas indistintamente sin hacer una precisión terminológica necesaria, aun conociendo su propia jurisprudencia en relación con calificar a un ente colectivo como pueblo y las consecuencias que de ello se derivan desde el punto de vista del derecho internacional.

Una interesante evolución en su jurisprudencia se halla en el análisis que hace del artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas que varias veces utilizó en casos de indígenas.⁵⁵ A dicho artículo lo califica como inadecuado para la especificidad de la situación en la región. Señala que el Pacto *no incluye derechos colectivos y los derechos son protegidos negativamente no imponiendo ninguna obligación a los Estados en cuanto a superar las situaciones carenciales* (CIDH, 1988, 259).⁵⁶

Es interesante remarcar en primer lugar que no menciona a la Convención Americana su principal fuente de interpretación de las obligaciones internacionales de los Estados Americanos y que tiene en este aspecto una estructura similar al Pacto. En segundo lugar, realiza una interpretación estrecha de las obligaciones que imponen estas normas, a las que sí se puede considerar como estableciendo obligaciones positivas o de hacer. De hecho la Comisión consideró en diversos casos que el Estado era responsable por las omisiones

55. Por ejemplo Informe Miskitos y Yanomami.

56. Pág. 259. Para un análisis más sistematizado de las dificultades de aplicar el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos a las poblaciones indígenas, ver MARQUARDT (1995).

en las que había incurrido.⁵⁷ Adicionalmente el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, interpretando el Pacto ha sostenido que su artículo 27 impone a los Estados obligaciones específicas, así como medidas positivas de protección.⁵⁸

Pero luego vuelve a enfocarse en las insuficiencias del Pacto al indicar que su artículo 27 *defiende los derechos culturales de las minorías étnicas, sin hacer la diferencia entre minorías y pueblos indígenas, distinción de importancia en nuestra región* (CIDH, 1988, 259). Este punto debe celebrarse y debería trasladarse a la práctica de la Comisión, a fin de que comenzara a distinguir entre pueblo y minoría. Es más, la Comisión debería en ese instante retractarse de su posición en el caso de los Miskitos donde aplicó el citado artículo 27 estableciendo expresamente que los Miskitos eran una minoría étnica y no un pueblo. Creemos que la Comisión debería sistematizar su posición al respecto para clarificar si considera a los indígenas como pueblos o como minorías étnicas a las que le son aplicables los principios del artículo 27. Además sería importante que la Comisión definiera si dejará esta decisión librada a cada situación particular o aplicará una regla uniforme. Finalmente, sería deseable que la Comisión aclarara si considera que el artículo 27 es aplicable o no a la situación de las poblaciones indígenas.

iii. El proyecto de Declaración Americana sobre Derecho de los Pueblos Indígenas

La Comisión aprobó en su 95º Período de Sesiones una propuesta de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, siguiendo la recomendación al respecto de la Asamblea General (AG/RES. 1022 (XIX-O/89)). Esta propuesta recoge sugerencias y comentarios de los gobiernos, organizaciones indígenas e intergubernamentales, expertos, y reuniones especiales de consulta que se realizaron entre octubre de 1995 y febrero de 1997, sobre la base de un Borrador de Consulta aprobado por la CIDH en su 90º Período de Sesiones, y toma en cuenta la tarea de Naciones Unidas y otras organizaciones gubernamentales (AG/RES. 1404 (XXVI-O/96)). (CIDH, 1996)

Para la realización de este borrador, la Comisión realizó una serie de consultas donde se utilizaron distintos mecanismos: a) la consulta directa por correspondencia; b) la presentación y discusión del Borrador en reuniones técnicas especializadas; c) consultas nacionales y multinacionales indígenas y d) reuniones regionales.

57. Por ejemplo caso Yanomami o Segundo Informe de Colombia.

58. Comité de Derechos Humanos, Observaciones citadas, págs. 47 y 48.

La CIDH propuso a la Asamblea General que luego de considerar el Proyecto de Declaración en su reunión de junio 1997, realice las consultas y pasos necesarios para aprobar dicha Declaración en su reunión anual de 1998 a realizarse en Caracas, Venezuela, en conmemoración del 50^o Aniversario de la Organización (CIDH, 1996).

Debido a que excedería ampliamente los objetivos del trabajo, solo haremos una reseña del contenido específico de la Declaración. La misma contiene siete principios básicos (KREIMER, 1997). El primero de ellos es un explícito reconocimiento de la comunidad interamericana acerca de la importancia de sus pueblos indígenas, sus culturas, dignidad y contribución a la cultura nacional y universal.⁵⁹

El segundo principio se refiere a la naturaleza pluricultural de las sociedades interamericanas, recordando que los pueblos indígenas de las Américas constituyen un segmento organizado, distintivo e integral de su población y tienen derecho a ser parte de la identidad nacional de los países del Continente, tal como se lee en el Preámbulo de la Declaración. En consonancia con dicho principio se proscribe la asimilación forzosa (art. V) así como se insta a que en la educación se refleje dicha pluriculturalidad (art. IX) (KREIMER, 1997).

La integridad del Estado es el tercer principio sobre el que se asienta la Declaración y numerosas disposiciones contienen referencias a los estados nacionales y sus instituciones, partiendo de la propia definición de pueblos que sigue al Convenio 169 de la OIT (KREIMER, 1997).

Los pueblos indígenas, debido a su existencia anterior a la formación de los Estados contemporáneos y por su continuidad cultural e histórica, poseen una situación especial o condición inherente que constituye jurídicamente una fuente de derechos, constituye el cuarto principio, que se trasunta entre otras cosas en la cuestión de los derechos de propiedad y de su particular estilo de desarrollo (KREIMER, 1997).

El quinto principio, uno de los de mayor centralidad al tratarse el tema de la cuestión indígena es el de auto-gobierno y autonomía interna. La Declaración lo refleja de manera particular en su artículo XV, Derecho al autogobierno, al reconocer que los pueblos indígenas tienen derecho a determinar libremente su status político y promover libremente su desarrollo económico, social, espiritual y

59. Dicho principio está reflejado tanto en el Preámbulo (Párrafos 1, 2, 3 y 5) así como la Sección Tercera de la misma Declaración referente al Desarrollo Cultural.

cultural, y consecuentemente tienen derecho a la autonomía o autogobierno en lo relativo a, *inter alia*, cultura, religión, educación, información, medios de comunicación, salud, habitación, empleo, bienestar social, actividades económicas, administración de tierras y recursos, medio ambiente e ingreso de no-miembros; así como a determinar los recursos y medios para financiar estas funciones autónomas; así como al reconocer que los pueblos indígenas tienen el derecho de participar sin discriminación, si así lo deciden, en la toma de decisiones, a todos los niveles, en relación con los asuntos que puedan afectar sus derechos, vidas y destino. Tendrán también el derecho a mantener y desarrollar sus propias instituciones indígenas de decisión; y a igualdad de oportunidades para acceder y participar en todas las instituciones y foros nacionales (KREIMER, 1997).

La preeminencia y primacía de los derechos humanos es el sexto principio que aparece ya desde el Preámbulo que reconociendo la preeminencia y aplicabilidad a los Estados y pueblos de las Américas de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y demás instrumentos sobre derechos humanos del derecho interamericano e internacional (KREIMER, 1997).

La necesidad de medidas compensatorias especiales a fin de reparar la histórica discriminación de la que han sido víctimas así como para impedir el intrusismo por parte de terceros en sus tierras tradicionales constituye el séptimo y último principio sobre el que se asienta el Proyecto de Declaración (KREIMER, 1997).

LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

1. Competencia Consultiva

La Corte Interamericana no ha tenido en las 15 oportunidades en que ha debido expedirse en el marco de su competencia consultiva, la posibilidad de referirse a las poblaciones indígenas en particular.

Si bien mucha de la jurisprudencia consultiva que ha ido creando el tribunal interamericano es perfectamente aplicable a las situaciones de los pueblos indígenas del hemisferio, al no haber sido desarrollada en específico, no la incluiremos en este trabajo.

2. Competencia Contenciosa

Caso Aloeboetoe

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha tenido una sola oportunidad de referirse al derecho consuetudinario de una población indígena.

En dicha ocasión, la Corte sostuvo lo siguiente: "La única cuestión que aquí interesa consiste en saber si las leyes de Suriname relativas a derecho de familia se aplican a la tribu Saramaca. En este sentido, las pruebas producidas permiten deducir que *las leyes de Suriname sobre esa materia no tienen eficacia respecto de aquella tribu; sus integrantes las desconocen y se rigen por sus propias reglas y el Estado, por su parte, no mantiene la estructura necesaria para el registro de matrimonios, nacimientos y defunciones, requisito indispensable para la aplicación de la ley surinamesa. Además, los conflictos que ocurren en estas materias no son sometidos por los saramacas a los tribunales del Estado y la intervención de éstos en las materias mencionadas, respecto de los saramacas, es prácticamente inexistente. Cabe señalar también que en este proceso Suriname reconoció la existencia de un derecho consuetudinario saramaca.*"⁶⁰ (PADILLA, 1995).

En virtud de esta situación, más adelante la Corte resolvería: "Estos términos (refiriéndose a hijos, sucesores, descendientes, etc.) deben ser interpretados según el derecho local. Éste, como ya se ha indicado (*supra*, párr. 58), *no es el derecho surinamés porque no es eficaz en la región en cuanto a derecho de familia. Corresponde pues tener en cuenta la costumbre saramaca. Esta será aplicada para interpretar aquellos términos en la medida en que no sea contraria a la Convención Americana. Así, al referirse a los "ascendientes", la Corte no hará ninguna distinción de sexos, aun cuando ello sea contrario a la costumbre saramaca.*"⁶¹

En estos dos párrafos, la Corte Interamericana nos da una idea de algunos de sus criterios para reconocer validez a la costumbre de la tribu saramaca. En primer lugar que aplica la costumbre en virtud de que el derecho local no era eficaz. Para determinar la falta de eficacia del mismo considera que los saramacas desconocen el derecho local y se rigen por sus propias reglas y el Estado, por su parte, no mantiene la estructura necesaria para el registro de matrimonios, nacimientos y defunciones, requisito indispensable para la aplicación de la ley surinamesa; además, los conflictos que ocurren en estas materias no son sometidos a los tribunales del Estado.

En segundo lugar, aplica la costumbre *en la medida en que no sea contraria a la Convención Americana*. Por ello, deja de aplicar en un aspecto por establecer discriminaciones fundadas en el sexo.

60. *Caso Aloeboetoe y otros*. Reparaciones (Art. 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos). párr. 58

61. *Caso Aloeboetoe y otros*. Reparaciones (Art. 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos). párr. 62.

3. CONCLUSIONES

Quisiéramos concluir nuestro trabajo con algunas conclusiones que surgen del análisis y revisión de la jurisprudencia de la Corte y práctica de la Comisión en relación con el tema de los derechos humanos de los pueblos indígenas.

1. Falta una claridad en la práctica jurisprudencial de la Comisión acerca de si los indígenas son una minoría, un pueblo, un grupo étnico, una población sin aditamento, etc. En distintos casos o Informes la Comisión ha hecho alusión a estas distintas posibilidades: minoría (Miskitos), pueblo (mapuches), tribu (ache), población (mayas), etc.
2. Asimismo, en los casos individuales la Comisión no ha definido puntualmente qué entiende por víctima en el caso. Tampoco ha resuelto, si en la tramitación de casos individuales, se está refiriendo a la afectación de los derechos de cada uno de los individuos que componen la comunidad indígena o de la misma como ente colectivo que sufre una afectación como tal.
3. La Comisión ha destacado en distintas ocasiones la importancia de que las poblaciones indígenas gocen de cierta autonomía. Sin embargo, hasta la fecha no ha reconocido de manera expresa el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas. De todas maneras, debe destacarse que la Comisión sí ha reivindicado la importancia de varios de los componentes intrínsecos de la autonomía.
4. En los últimos tiempos, la Comisión ha relacionado parte de los problemas que sufren las poblaciones indígenas con el tema de la tenencia de la tierra. Concretamente ha vinculado la violación de diversos derechos así como la violencia que existe en las zonas habitadas por indígenas con el problema en el acceso a la tenencia de la tierra, así como conservación de la propiedad de los territorios tradicionales.
5. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el único caso que ha tenido la posibilidad de expedirse, ha aceptado la aplicación de la costumbre aun en contra de la legislación estatal. También estableció alguno de los presupuestos para admitir tal aplicación.
6. Una constante en la práctica de la Comisión, que se ha mantenido por más de 25 años, ha sido el reconocimiento del derecho a una protección especial de las poblaciones indígenas.
7. La Comisión ha aplicado y recomendado la aplicación de normas internacionales más allá del marco de la Convención Americana y de la Declaración Americana. Así en reiteradas ocasiones se ha referido al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos o los Convenios 107 y 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

8. La Comisión al analizar la legislación indigenista del hemisferio no lo hace de una manera formalista o ritual. La preocupación central del organismo interamericano es la vigencia real de tales normas.
9. La Comisión se ha preocupado por el ejercicio del derecho de asociación y participación política de las poblaciones indígenas y de sus organizaciones. Asimismo ha criticado duramente el hostigamiento y persecuciones que sufren sus líderes y representantes.
10. En diversas ocasiones se ha expresado la Comisión en contra de la militarización de las zonas habitadas por indígenas, ha repudiado la violencia indiscriminada en su contra y señalado los nocivos perjuicios que la presencia militar produce en las zonas rurales.
11. Una constante preocupación por la situación económica y de extrema pobreza de la población indígena ha mostrado la Comisión, destacando la necesidad de un desarrollo progresivo de los derechos económicos sociales y culturales de acuerdo con sus características étnicas.
12. Diversos Estados han sido responsabilizados por la Comisión, por haber omitido adoptar medidas adecuadas y eficaces para garantizar los derechos de las poblaciones indígenas reconocidos en los instrumentos internacionales.
13. Un factor de suma importancia para la Comisión, es la preservación de los valores culturales de las poblaciones indígenas. A pesar de ello, tanto en sus informes anuales como en la resolución de casos individuales no ha encontrado violación del artículo XIII de la Declaración Americana que reconoce el Derecho a la Cultura.
14. La discriminación de la que son víctimas los indígenas ha sido señalada en reiteradas oportunidades, al igual que los estereotipos culturales. Sin perjuicio de este punto loable, no ha habido pronunciamientos expresos, salvo recientemente, de que los mismos constituyen violaciones al artículo 24 (Igualdad ante la ley) o 1.1 (Obligación de respetar y garantizar los derechos sin discriminación).

BIBLIOGRAFÍA

- Amnesty International, *HUMAN RIGHTS VIOLATIONS AGAINST INDIGENOUS PEOPLE OF THE AMERICAS*, AMR 01/08/92, 1992.
- Anaya James, *INDIGENOUS PEOPLE IN INTERNATIONAL LAW*, Oxford University Press, 1996.
- Artucio Alejandro, *Mecanismos convencionales para la protección de los derechos humanos en el marco del sistema de Naciones Unidas*, en *DERECHOS HUMANOS: DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS*, Comisión Internacional de Juristas, 1996.
- Ayala Corao Carlos, *El Estado Constitucional y Autonomía de Pueblos Indígenas*, en *ESTUDIOS BÁSICOS DE DERECHOS HUMANOS II*, IIDH, San José, 1995.

- Bidart Campos Germán. *Los Derechos de los Pueblos Indígenas Argentinos*, en DERECHO CONSTITUCIONAL HUMANITARIO, Ediar, Bs.As. 1996.
- Brysk, Allyson, *Acting Globally: Indian Rights and International Politics in Latin America*, en INDIGENOUS PEOPLES AND DEMOCRACY IN LATIN AMERICA, Inter-American Dialogue, 1995.
- Cançado Trindade, Antonio, *La Interacción entre el Derecho Internacional y el Derecho Interno en la Protección de los Derechos Humanos*, en EL JUEZ Y LA DEFENSA DEMOCRACIA, IIDH, San José, 1993.
- Caportoti, ESTUDIO SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS PERTENECIENTES A MINORÍAS ÉTNICAS, RELIGIOSAS Y LINGÜÍSTICAS, Centro de Derechos Humanos de Naciones Unidas, 1991.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, INFORME ANUAL 1979-1980, OEA/Ser.L/V/II.50 Doc. 13 rev. 1.(CIDH, 1980).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, INFORME SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, OEA/Ser. L/V/II.53 doc. 22, 30 de junio de 1981 (CIDH, 1981).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, INFORME SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA REPÚBLICA DE GUATEMALA, OEA/Ser.LV/II.53 doc. 21 rev. 2, 13 de octubre de 1981 (CIDH, 1981-1).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, DIEZ AÑOS DE ACTIVIDADES, 1971-1981, Secretaría General OEA, Washington, D.C., 1982 (CIDH, 1982).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, INFORME SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE UN SECTOR DE LA POBLACIÓN NICARAGÜENSE DE ORIGEN MISKITO, OEA/Ser.LV/II.62, doc. 10 rev. 3, 29 de noviembre de 1983 (CIDH, 1983).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, INFORME ANUAL 1984-1985 (CIDH, 1984).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos TERCER INFORME SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA REPÚBLICA DE GUATEMALA, OEA/Ser.LV/II.66, Doc. 16, 3 octubre 1985 (CIDH, 1985).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, SEGUNDO INFORME SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN SURINAME, OEA/Ser.LV/II.66.Doc.21 rev. 1, 2 de octubre de 1985 (CIDH, 1985-1).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, INFORME ANUAL 1989/1990, OEA/Ser.LV/II.77.rev.1 Doc.1, 17 de mayo de 1990. (CIDH, 1989).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, INFORME N° 29/91 Casos 10.264, 10.206, 10.276 y 10.446, Perú OEA/Ser. LV/II.79 Doc. 45, 20 de febrero de 1991 (CIDH, 1991).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, INFORME ANUAL 1993 OEA/Ser.LV/II.85 Doc. 8 rev. 11 de febrero 1994 (CIDH, 1993).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, SEGUNDO INFORME SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA, OEA/Ser L/V/I.84, Doc. 39 rev. 14 de octubre de 1993 (CIDH, 1993-1).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CUARTO INFORME SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN GUATEMALA, OEA/SerL/V/II.83.Doc. 16 rev., 1 de junio de 1993 (CIDH, 1993-2).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, INFORME ANUAL 1996.(CIDH, 1996).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, INFORME SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN ECUADOR, OEA/Ser.LVII.96, doc. 10 rev. 1, 24 de abril 1997 (CIDH, 1997).

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, INFORME SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN BRASIL, OEA/Ser.L/V/II.97 Doc. 29 rev.1, 29 de septiembre de 1997 (CIDH, 1997-1)
- Davis Shelton H., LAND RIGHTS AND INDIGENOUS PEOPLE, THE ROLE OF THE INTER-AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, Cultural Survival, 1988.
- Kreimer Osvaldo, *Seven Principles on Indigenous Rights*, en NEWSLETTER DEMOCRACY, Unit for the Promotion of the Democracy, OAS, July-September, 1997.
- Krsticevic, Viviana y Dulitzky, Ariel, *La Protección de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas en el Sistema Interamericano: una visión no gubernamental*, en GUÍA PARA PUEBLOS INDÍGENAS, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1997.
- Lerner Natán, MINORÍAS Y GRUPOS EN EL DERECHO INTERNACIONAL.DERECHOS Y DISCRIMINACIÓN, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1991.
- Marquardt Stephan, *International Law and Indigenous People*, 3 INT. J. GROUP RTS. 47 (1995).
- Méndez, Juan E., *La participación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en los conflictos entre los Miskitos y el Gobierno de Nicaragua*, en DERECHOS HUMANOS EN LAS AMÉRICAS, OEA, 1985.
- Nowak Manfred, U.N. COVENANT ON CIVIL AND POLITICAL RIGHTS, N.Publisher, 1993.
- O'Donnell, Daniel, PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, Comisión Andina de juristas, 1989.
- Padilla, David, *Reparations in Aloeboetoe v. Suriname*, HUMAN RIGHTS QUARTERLY, Volume 17 Number 3, August 1995.
- Pinto Mónica, LA DENUNCIA ANTE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Editores del Puerto, Bs. As., 1993.
- Pinto Mónica, *Y Cayara pasó a la historia...*, en NO HAY DERECHO, Año IV, N°10, Diciembre 1993/marzo-1994.
- Roulet Florencia, DERECHOS HUMANOS Y PUEBLOS INDÍGENAS, IWGIA, 1997.
- Simon Mary, *The integration and Interdependence of Culture and the Environment*, en HUMAN RIGHTS IN THE TWENTY-FIRST CENTURY: A GLOBAL CHALLENGE, Edited by Kathleen and Paul Mahoney, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1992.
- Stavenhagen Rodolfo, "*Pueblos indígenas: actores emergentes en América Latina*", en "*Conflicto étnico y gobernabilidad en una perspectiva comparativa*" ("*Ethnic conflict and Governance in Comparative Perspective*"), Documento de Trabajo 215, Programa Latinoamericano, Centro Woodrow Wilson, 1995.
- Stavenhagen Rodolfo, *El Problema de los Derechos Culturales*, en THE MODERN WORLD OF HUMAN RIGHTS, IIDH, San José, 1996.
- Stavropoulou María, *Indigenous Peoples Displaced from Their Environment: Is There Adequate Protection*, COLORADO JOURNAL OF INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL LAW AND POLICY, Volume 5, Number 1, Winter 1994.
- Torres Rivas Edelberto, *Consideraciones sobre la condición indígena en América Latina y los Derechos Humanos*, en ESTUDIOS BÁSICOS DE DERECHOS HUMANOS V, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 1995.