

DESAFÍOS DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

Dra. Adda Chuecas Cabrera
Directora del Centro Amazónico de
Antropología y Aplicación Práctica
(CAAAP)

LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

Para tener una cabal interpretación de la promoción y protección de los derechos humanos hay que reconocer que existe el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, compuesto por un conjunto de instrumentos, doctrina y jurisprudencia que han desarrollado un cuerpo de normas y criterios de interpretación coherentes con la naturaleza de los derechos que protegen. Estas normas internacionales priman sobre las que puedan formularse de manera distinta al interior del Estado.

La primacía de los tratados internacionales, entre ellos los relativos a los derechos humanos, está consagrada en el artículo 27 de La Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969, ratificada por el Perú y en plena vigencia. En este sentido, los Estados a través de sus diversos organismos deberán actuar de conformidad con las normas internacionales sobre derechos humanos.

TENDENCIAS Y DESAFÍOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN AMÉRICA LATINA

Los problemas y retos que enfrentan los pueblos indígenas es consecuencia de un largo proceso histórico y de causas estructurales, traducido en una presión sobre sus territorios que han desafiado su capacidad de supervivencia.

En la actualidad, en América Latina existen 671 pueblos indígenas. Las grandes mayorías demográficas se concentran en los países de la región andina y países mesoamericanos. Según información recogida de los censos, al año 2000 existían más de 30 millones de indígenas, lo que representa el casi 10% de la población total, Guatemala, Bolivia, Ecuador y Perú alcanza la mitad o más de la población total.

El común denominador de estos pueblos es la discriminación estructural, la cual se expresa en marginalidad, exclusión y pobreza. El empobrecimiento de los pueblos indígenas está relacionado con la negación de sus derechos y la pérdida de sus territorios. Erradicar la pobreza y la desigualdad y lograr

el desarrollo es la meta perseguida por numerosos programas de desarrollo puestos en práctica tanto a nivel nacional como internacional y relacionados con los OBJETIVOS DEL MILENIO.

Asimismo, en los países no existe una única política para todos los pueblos, ni estos gozan del mismo estatus. La situación de cada grupo depende tanto de su peso demográfico como de su poder político.

El informe del relator Rodolfo Stavengahen sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, da cuenta sobre la situación actual de los derechos con miras a orientar la actuación de los gobiernos, los órganos internacionales y la sociedad civil para buscar la vigencia de estos derechos.

En las últimas décadas se han desarrollado diferentes reformas constitucionales, legislativas e institucionales que han permitido la puesta en práctica de políticas públicas tanto a nivel nacional como internacional, relativos a los derechos; sin embargo persiste una “brecha de implementación” entre las normas y la práctica, entre el reconocimiento formal y la situación real, ya que siguen siendo víctimas de graves violaciones a los derechos humanos individuales y colectivos. En muchos países se puede identificar retrocesos en la situación de los derechos humanos de estos pueblos. Una situación de violación a sus derechos es la pérdida de sus territorios y el control de sus recursos naturales, por procesos de una economía globalizada y en particular por la explotación de recursos energéticos e hídricos. El impacto ambiental de las industrias extractivas, la destrucción de bosques debido a la tala ilegal, son procesos que golpean a los pueblos indígenas y que dan lugar a violaciones masivas de sus derechos humanos, sin que encuentren una adecuada voluntad política de los estados para revertir estas condiciones.

Una mención especial es la situación de desventaja que ocupan las mujeres, niñas y niños indígenas, que sufren discriminación y violencia, sin que tengan una igualdad de oportunidades en relación a otros sectores.

ENFOQUES DEL ACTUAL MANEJO DE POLITICAS PÚBLICAS

Como se ha manifestado ha habido cambios en la adopción de normas y de instituciones. Estas transformaciones y avances son, en buena parte, el resultado de las luchas llevadas a cabo por los pueblos y organizaciones indígenas. Estos han ido ganando espacio frente a los Estados, constituyéndose en actores protagónicos y sujetos de las políticas que les están dirigidas.

CEPAL en su Informe sobre *“Pueblos Indígenas de América Latina: Antiguas inequidades, realidades heterogéneas y nuevas obligaciones para las democracias del siglo XXI, expresa que hay un renovado interés por los asuntos indígenas y las políticas públicas”*.

Un primer enfoque de políticas se focaliza en las poblaciones indígenas al constatar que son grupos en situaciones críticas de marginalidad, exclusión

y empobrecimiento. Según este enfoque se realizan mediciones, censos y encuestas demográficas y socioeconómicas.

Un segundo enfoque parte del reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derechos y actores políticos, tanto en el ámbito internacional como local, lo que genera nuevas obligaciones y escenarios para los Estados. De acuerdo con esta realidad, se impulsan reformas más o menos profundas de los regímenes de ciudadanía y se modifican las agendas de políticas, en el marco de democracias ampliadas.

Un tercer enfoque subraya los efectos de larga duración de la emergencia indígena en la arquitectura cultural institucional de las repúblicas latinoamericanas del siglo XXI. En la ronda de censos de 2000 se empieza a reflejar la pluralidad de los pueblos indígenas y la diversidad de América Latina. Esta realidad, develada en tiempos de globalización, aporta un giro al balance cultural, histórico y en materia de identidad de repúblicas que se aproximan a sus bicentenarios. Es la irrupción de los pueblos indígenas como sujetos históricos. La constitución de los movimientos indígenas como actores políticos es uno de los fenómenos más notables y tendrá efectos en las democracias.

NUEVO PANORAMA EN EL DERECHO INTERNACIONAL SOBRE DERECHOS DE PUEBLOS INDÍGENAS

Por medio de sus organizaciones y acciones, los pueblos indígenas han logrado poner en el centro del debate público, con distinta intensidad, sus reclamos de reconocimiento como colectivos diferenciados –pueblos– y han exigido nuevos estatutos que garanticen su existencia y sus derechos. Se trata de reclamos de nuevos pactos sociales y una ampliación de la ciudadanía.

Uno de los resultados más notables son los cambios ocurridos en el campo del orden jurídico internacional sobre derechos humanos, obligatorio para los Estados, que se han plasmado en el desarrollo de un régimen especial de derechos de los pueblos indígenas, por el cual se reconoce su derecho al igual disfrute de los derechos humanos y, al mismo tiempo, a ser colectivos diferentes.

Hoy existe un estándar de derechos humanos de los pueblos indígenas que, partiendo del principio de libre determinación, reconoce un conjunto de derechos colectivos específicos.

DESAFÍO DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL EN TEMAS INDÍGENAS

El mayor desafío actual para la comunidad internacional, los Estados y los pueblos es la implementación y el cumplimiento de esos estándares en:

1. Las normas,
2. La jurisprudencia y
3. Políticas internas de los países.

En el caso específico de la región, las organizaciones indígenas incluyen entre sus demandas la necesidad de nuevos pactos sociales, la ampliación de la ciudadanía y, por ende, una transformación de los estados nación.

EL ENFOQUE DE DERECHO INTERNACIONAL

La tendencia del derecho internacional reciente ha separado con nitidez las cuestiones relacionadas con los derechos indígenas de las relacionadas con los derechos de otras minorías nacionales.

En efecto, en la doctrina de derechos humanos se ha producido un consenso en los dos aspectos siguientes relativos a los pueblos indígenas:

1. La necesidad de una garantía especial de los derechos y libertades fundamentales de aplicación general, y
2. El reconocimiento y positivización de derechos colectivos específicos, estableciendo estándares de derechos de los pueblos indígenas.

En otras palabras, los pueblos indígenas deben disfrutar de los derechos humanos y, al mismo tiempo, del derecho a ser colectivos diferentes (Anaya, 2005; Wiessner, 1999; Williams Jr., 1990).

ESTÁNDARES MÍNIMOS DE DERECHOS INDÍGENAS

El estándar mínimo de derechos específicos de los pueblos indígenas está sintetizado en el Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), aprobado en 1989, que ha sido suscrito y ratificado por la mayoría de los países en América Latina y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, aprobada por el Consejo de Derechos Humanos en su primer período de sesiones de junio de 2006, la cual debe constituirse como un marco de referencia obligatoria para el sistema de Naciones Unidas.

El Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas señalaba en mayo de 2006 que "la brecha de la implementación constituye uno de los principales obstáculos para el pleno disfrute de los derechos humanos por parte de las personas y las colectividades indígenas. A esto debe agregarse la impunidad de la que gozan con frecuencia los responsables por el no cumplimiento de los derechos humanos, la corrupción en ciertos aparatos de administración de justicia y la falta de voluntad política".

ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS Y PUEBLOS INDÍGENAS

El enfoque de derechos humanos propuesto por las Naciones Unidas brinda un sistema coherente de conceptos, principios, parámetros y reglas para la formulación, ejecución y evaluación de políticas y acuerdos constructivos entre Estados y pueblos indígenas.

Los elementos centrales del enfoque de derechos, de acuerdo con las Naciones Unidas (ACNUDH, 2002; PNUD, 2005), son los siguientes:

1. El vínculo explícito con los derechos humanos;
2. El principio de la titularidad de los derechos, exigibles al Estado por parte de los ciudadanos, es decir, el empoderamiento de los sujetos, y el traslado del foco de atención hacia los ciudadanos;
3. El principio de no discriminación, con especial preocupación por los grupos más vulnerables, entre otros los pueblos indígenas;
4. La participación en la toma de decisiones, junto con la promoción de pactos sociales, que se reflejen en la legislación y las políticas, para hacer efectiva la ciudadanía (CEPAL, 2006a), y
5. La responsabilidad y rendición de cuentas.

ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

- Cómo cerrar esta brecha de la implementación constituye uno de los grandes desafíos para el futuro. La aplicación de los estándares de derechos y la superación de las brechas de implementación en cada país son una obligación de los Estados y una exigencia de los indígenas como dinámicos actores políticos.
- En palabras de Víctor Abramovich (2006), "el enfoque basado en derechos considera que el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos es reconocer que ellos son titulares de derechos que obligan al Estado. Para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas".
- Establecer mecanismos adecuados para monitorear la aplicación y efectividad de las normas y políticas públicas, con participación de los pueblos indígenas y sociedad civil. Para lo cual se crearán indicadores de progreso.
- Implementar mecanismos de consulta y participación de los pueblos indígenas sobre toda medida de alcance general o particular que los afecte, con atención especial a la legislación, programas de desarrollo, territorios y recursos naturales.
- Necesidad de transversalizar los asuntos indígenas y profundizar la articulación intersectorial de las políticas públicas.
- Que los Estados mejoren y perfeccionen una institucionalidad, la doten de mayor jerarquía y recursos, así como de instrumentos adecuados y potestades reales para incidir en el conjunto de las políticas sectoriales que tienen incidencia en los Pueblos Indígenas.
- Que se implemente en las legislaciones internas las normas internacionales de derechos humanos de pueblos indígenas.

Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica (CAAAP)

- Que los tribunales apliquen las normas internacionales en los casos que se involucren situaciones relativas a los derechos humanos de los pueblos y comunidades y que se tome en cuenta la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- Que las políticas públicas en salud y educación prioricen a los niños y niñas indígenas por ser los sectores más vulnerables.
- Que se incremente la participación política de los pueblos indígenas en las diversas instancias de gobierno y que se adecuen los marcos normativos a fin de promover dicha participación.
- Implementación del Plan de Acción por el Segundo Decenio de las Poblaciones Indígenas en el mundo.