

EL DERECHO AL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS: SU PROTECCIÓN A TRAVÉS DEL DERECHO INTERNACIONAL

Alejandro Montoro García⁴¹⁵

A lo largo de la historia, desde el siglo XVI hasta la actualidad, los pueblos indígenas en América han sufrido diversas invasiones que ocasionaron la pérdida de sus territorios ancestrales, el predominio de las instituciones extranjeras y la persistente discriminación contra la cultura y tradiciones indígenas. La llegada de los españoles significó la imposición de la fe católica, la reducción de las normas indígenas a usos y costumbres⁴¹⁶ y condujo a los pueblos indígenas a situaciones de pobreza y subyugación de sus instituciones ancestrales, ubicándolos en condiciones de desventaja económica, social, política y cultural.

A pesar del sometimiento a naciones indígenas como los incas, aztecas o mayas desde los primeros momentos del colonialismo, existieron pueblos que no fueron sometidos militarmente por la Corona española sino que mediante la firma de tratados pudieron mantener relaciones de paz y comercio durante todo el periodo colonial, tales como los mapuches, pehuenque, ranqueles, entre otros. Asimismo, otros pueblos pudieron mantenerse libres de dominación extranjera hasta la intromisión de misioneros que tenían el objetivo de “civilizar a los salvajes” de la Amazonía, Orinoco o Guajira, en el siglo XIX⁴¹⁷.

415 Estudiante de quinto año de pregrado de la Escuela Académico Profesional de Derecho de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM). Coordinador General de la Delegación Internacional San Marcos.

416 Durante la época colonial existía un pluralismo subordinado, en la que se reconocía “usos y costumbres”, es decir, normas que no contradigan las leyes coloniales ni la religión católica.

417 YRIGOYEN, Raquel, “Hitos del Reconocimiento del pluralismo jurídico y el derecho indígena en las políticas indigenistas y el constitucionalismo andino”, en: Berraondo, Mikel (coord.), *Pueblos Indígenas y derechos humanos*, Bilbao: Universidad de Deusto, 2006, pp. 1-9.

Durante todo este proceso de colonización –y no solo hago referencia a la época colonial propiamente dicha– estos tres tipos de modelos de invasión colonial pudieron desarrollarse mediante políticas indigenistas⁴¹⁸ que terminaron subordinando jurídica, social y políticamente a los pueblos indígenas (política segregacionista); intentando desconocer sus diferencias utilizando el discurso de la igualdad y ciudadanía y desapareciendo las protecciones colectivas (política asimilacionista) o invocando el desarrollo para integrarlos a la sociedad y enrumbar todos hacia un mismo destino (política integracionista). Sin embargo, desde finales del siglo XX el panorama empezó a mostrarse más alentador al reconocerse el pluralismo jurídico en diversas constituciones latinoamericanas y en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante, Convenio 169 OIT).

No cabe duda de que los avances normativos a nivel internacional han generado mejores condiciones para la incesante lucha por el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas; sin embargo, este reconocimiento formal aún no ha conseguido el ejercicio pleno y eficaz de sus derechos, pues la realidad demuestra las brechas existentes en el ámbito social, económico y político dentro de los Estados⁴¹⁹, siendo los pueblos indígenas los más desfavorecidos.

En ese sentido, cabe plantearnos una serie de preguntas que intentaremos responder a lo largo de este texto: ¿El desarrollo, al que supuestamente aspiramos todos, tiene las mismas connotaciones para los pueblos indígenas? ¿Es necesario para “el desarrollo de todos” que los pueblos indígenas adopten y orienten sus actividades a un desarrollo común?

Para resolver estas inquietudes es indispensable identificar el principio fundamental de donde surgen los derechos colectivos de los pueblos indígenas y el que nos permite zanjar algunos cuestio-

418 MARZAL, Manuel, *Historia de la Antropología indigenista: México y Perú*, Lima: PUCP, 1986, p. 43. El autor define a las políticas indigenistas como “proyectos de los vencedores para integrar a los vencidos dentro de la sociedad que nace después de la conquista”. Citado por YRIGOYEN, Raquel, *Óp. cit.*, p. 2.

419 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Los pueblos indígenas en América Latina: Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos*, Santiago de Chile, 2014, p. 7. Este informe señala que existen más de 800 pueblos indígenas, con una población cercana a 45 millones de personas, incluyendo desde pueblos indígenas en aislamiento hasta su presencia en grandes asentamientos urbanos.

namientos acerca del reconocimiento de dichos derechos: el principio de autodeterminación. Este principio, también denominado libre determinación, está reconocido en el artículo 1.2 de la Carta de las Naciones Unidas como base para fomentar las relaciones de amistad entre las naciones y así fortalecer la paz universal⁴²⁰; en el artículo 1º común de los Pactos Internacionales de Derechos civiles y políticos y de Derechos económicos, sociales y culturales, mediante el cual los pueblos establecen su condición política y proveen a su desarrollo económico, social y cultural⁴²¹; así como en otros instrumentos jurídicos. Este principio de *ius cogens* es de aplicación universal y con beneficios para toda la humanidad, sin excepción, y su vinculación con el término *pueblos* denota una naturaleza colectiva o de grupo, es decir, “todas las esferas de comunidad, definidas por elementos de identidad y conciencia colectivas en las que se desenvuelve la vida de los pueblos; y ello con independencia de consideraciones de soberanía histórica o de postulados de soberanía preexistente”⁴²².

El problema con la autodeterminación surge cuando erróneamente se confunde sus *aspectos sustantivos* (autogobierno⁴²³ y desarrollo del pueblo) de los *aspectos reparativos*, éste último asociado con la experiencia de la descolonización que condujo a la creación de nuevos estados. De esta manera, las prescripciones o mecanismos

420 Ver Carta de las Naciones Unidas, artículo 1º: “Los propósitos de las Naciones Unidas son: () 2. Fomentar entre las naciones, relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal”. Firmada el 26 de junio de 1945 en San Francisco, y entró en vigor el 24 del mismo año.

421 Ver Pactos Internacionales de Derechos civiles y políticos y de Derechos económicos, sociales y culturales, artículo 1.1: “Todos los pueblos tienen el derecho a la libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural”. Ambos instrumentos jurídicos fueron adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante Resolución 2200 A (XXI), el 16 de diciembre de 1966.

422 ANAYA, James, *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*, Traducción de Luis Rodríguez-Piñero Royo en colaboración con Pablo Gutiérrez Vega y Bartolomé Clavero, 2ª ed., Sevilla: Editorial Trotta, p. 148.

423 Ver Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, artículo 4º: “Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho de libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de los medios para financiar sus funciones autónomas”.

reparativos desarrollados por la comunidad internacional beneficiaron a aquellos grupos que habían sufrido violaciones de su derecho sustantivo a la autodeterminación; es decir, a los pueblos que no pudieron autogobernarse y desarrollar sus instituciones libremente por la ocupación ilegítima de otro Estado. Los pueblos indígenas, al ser justamente un grupo afectado que no pudo ejercer su derecho a la autodeterminación, requieren un régimen de prescripciones reparativas para corregir prejuicios históricos y para ser protegidos de amenazas actuales; solo así podrán autogobernarse a través de sus propias instituciones y sus miembros ejercer sus derechos y libertades⁴²⁴. Sin embargo, esta autodeterminación debe entenderse como el derecho de los pueblos indígenas y de sus miembros a participar, en condiciones de libertad e igualdad, en la creación de las instituciones de los estados en los que viven y a desenvolverse bajo un marco político que les permita tener un control permanente sobre sus propios destinos⁴²⁵.

El reconocimiento del principio de autodeterminación de los pueblos indígenas se encuentra expresamente en la Declaración de Naciones Unidas sobre derechos de los Pueblos Indígenas⁴²⁶, con un contenido similar al de los Pactos Internacionales; y además ha sido confirmado por el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, al señalar que el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas requiere que puedan disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales y no se les prive de sus medios de subsistencia⁴²⁷.

Por las razones expuestas, podemos afirmar la existencia del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, que dota de legitimidad a sus demás derechos reclamados en contextos como los nuestros, donde el Estado, alegando el ansiado crecimiento económico basándose en actividades extractivas, intenta imponer un modelo de desarrollo de connotaciones distintas para los pueblos indígenas.

424 ANAYA, James, *Óp. cit.*, pp. 149-163.

425 *Ibidem*, p. 169.

426 Ver Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, artículo 3º: "*Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural*".

427 Comité de Derechos Humanos. *Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Canadá 07/04/99*, Doc. CCPR/C/79/Add.105. párr. 8.

En ningún momento los gobiernos han considerado la cosmovisión indígena en dichas políticas de desarrollo, pues históricamente, tal como lo señala el Informe de CEPAL sobre Pueblos Indígenas en América Latina, “los pueblos indígenas sufrieron como nadie las consecuencias de los efectos negativos de las políticas hegemónicas de desarrollo, pues en un principio solo se los veía como población pobre, sin aspectos diferenciados, o directamente como un impedimento del desarrollo nacional”⁴²⁸.

Pero, ¿cuál es su concepto de desarrollo? Los pueblos indígenas –lo que para nosotros podemos denominar desarrollo–, plasman su concepción de desarrollo en el término buen vivir o vivir bien; que, desde la cosmovisión indígena y expresada en diversos idiomas, incluye principios de vida como el *ayni*, la *minka*, reciprocidad, solidaridad, respeto, complementariedad, dignidad, participación política, justicia social, armonía con la madre naturaleza y con la comunidad, así como el bienestar colectivo y familiar⁴²⁹. Ese buen vivir anhelado está fuertemente ligado a los procesos históricos de los pueblos y a su férrea lucha en el presente para conseguir el respeto de sus derechos y los de sus futuras generaciones.

En ese sentido, respondiendo al primer planteamiento, podemos apreciar que los pueblos indígenas no tienen la misma connotación del modelo de desarrollo que el Estado intenta imponer, porque las actividades extractivas de las empresas mineras generan daños irreparables en sus territorios y afectan su vida e integridad. De esta manera, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en su Informe “Pueblos Indígenas e Industrias Extractivas”, señaló que “en ocasiones las concesiones o proyectos se superponen a casi la integralidad del territorio ancestral de los pueblos indígenas y en abierta contravención con la concepción de desarrollo propia de estos pueblos” y la implementación de estos proyectos “pone en riesgo su existencia física y cultural como pueblo al no tener opción de continuar con sus planes de vida”⁴³⁰.

428 CEPAL, *Óp. cit.*, p. 82.

429 *Ibidem*, p. 82. Buen vivir también entendido en idiomas como el Kichwa (*sumak kawsay*), en Aymara (*suma qamaña*), en Guaraní (*ñandereco*, vida armoniosa) o en Quechua (*qhapaj ñan*, camino o vida noble).

430 Ver Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: Protección de derecho humanos en el contexto*

Tanto los funcionarios como las personas no indígenas deben comprender que los denominados “conflictos socio-ambientales” no es a causa de la desinformación o de la supuesta “falta de educación o cultura” de los pueblos indígenas que obstruye el desarrollo del país, sino a la imposición de megaproyectos extractivos. Y los pueblos, en defensa de sus territorios, terminan siendo estigmatizados por la falta de comprensión de los demás acerca de la estrecha relación de interdependencia de estos pueblos con la naturaleza, la tierra donde habitaron sus ancestros y donde pretenden seguir transmitiendo sus conocimientos a sus futuras generaciones.

En medio de esta discusión, sobre el modelo ideal de desarrollo y los intentos de imposición de megaproyectos extractivos, el derecho al territorio de los pueblos indígenas resulta incómodo para los Estados; pues alegan que su reconocimiento generaría inestabilidad en los modelos de organización política y de esta manera se estaría atentando contra la integridad y soberanía del Estado. Este argumento no es válido, porque los pueblos indígenas no exigen la formación de un nuevo Estado⁴³¹ sino simplemente vivir bien en sus territorios, cuyos derechos sobre los mismos les corresponde por su posesión ancestral desde mucho antes de la creación del Estado de Perú, cuando la tan mencionada soberanía –por parte de los que se oponen al reconocimiento del derecho al territorio de los pueblos indígenas– les correspondía legítimamente a los pueblos indígenas. Así lo ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) de Awás Tingni contra el Estado de Nicaragua, que “(...) como producto de la costumbre, la posesión de la tierra debería bastar para que las comunidades indígenas que carezcan de título real sobre la propiedad de la tierra obtengan el reconocimiento oficial de dicha propiedad y el consiguiente registro”⁴³².

de actividades de extracción, explotación y desarrollo, Washington, 31 de diciembre de 2015. Párr. 250-251.

431 Así también está establecido en el artículo 46º de la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, indicando que las disposiciones de este documento “no se entenderá en el sentido de que autoriza o fomenta acción alguna encaminada a quebrantar o menoscabar, total o parcialmente, la integridad territorial o la unidad política de Estados soberanos e independientes”.

432 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Comunidad Mayagna (Sumo) de Awás Tingni Vs. Nicaragua. Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C N° 79, párr. 151.

Pero, ¿cuál es la relación entre el derecho al territorio con el derecho al desarrollo de los pueblos indígenas? La trascendencia del derecho al territorio se debe a su carácter de *condición previa*, sin cuyo respeto resulta imposible que los pueblos indígenas puedan ejercer todos y cada uno de los derechos humanos en su totalidad, sin limitaciones; y a su carácter de *derecho síntesis*, pues para su realización requiere también la realización o la garantía del ejercicio del resto de derechos humanos, ya que su total realización supone a la vez el disfrute de muchos de los derechos humanos reconocidos internacionalmente⁴³³. Sin el territorio, los pueblos indígenas no pueden autogobernarse ni ejercer sus derechos libremente, debido a la relación de interdependencia con la propia existencia del pueblo, porque el territorio es el medio donde desarrollan su cultura y sus tradiciones armónicamente con la naturaleza; “sin el uso y goce efectivos de sus tierras, los pueblos indígenas estarían privados de practicar, conservar y revitalizar sus costumbres culturales, que dan sentido a su propia existencia, tanto individual como comunitaria (...)”⁴³⁴. Sin el territorio no hay cultura, no hay vida, no hay futuro.

Basándose en su propia cosmovisión de desarrollo a través del concepto de buen vivir, en el derecho a la libre determinación y el derecho al territorio, los pueblos indígenas son capaces de decidir sus prioridades y orientar sus actividades de acuerdo a sus necesidades⁴³⁵. No podemos caer en una actitud paternalista intentando decidir sobre su futuro, cuando ellos están convencidos de las acciones que deben tomar para su buen vivir. El derecho al desarrollo es un

433 BERRAONDO, Mikel, *Territorios indígenas: Entre los reconocimientos de papel y la garantía de un derecho*, s/l, s/f, Programa para la Implementación de los Pueblos Indígenas y Grupo Intercultural Almaciga, p. 27.

434 Ver Voto razonado concurrente del Juez Sergio Ramírez a la sentencia sobre el fondo y reparaciones del caso “Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni contra Nicaragua” (Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Comunidad Mayagna (Sumo) de Awas Tingni Vs. Nicaragua. Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C N° 79, párr. 3).

435 Este derecho está reconocido en el Convenio 169 de la OIT. El artículo 7º señala: “Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera (...)”.

“derecho humano inalienable⁴³⁶ (...) que implica la plena realización de los pueblos a la libre determinación y que incluye, con sujeción a las disposiciones pertinentes de ambos Pactos internacionales de derechos humanos, el ejercicio de su derecho inalienable a la plena soberanía sobre todas sus riquezas y recursos naturales”⁴³⁷.

Antes de finalizar el presente artículo, quisiera resaltar que aquel instrumento de opresión para los pueblos indígenas hace siglos, hoy es pieza clave en su protección y desarrollo. Me refiero al Derecho Internacional, utilizado para legitimar las conquistas y las violaciones de derechos de los pueblos indígenas a lo largo de la historia, y que su desarrollo a partir de la segunda mitad del siglo XX ha significado un progresivo cambio en defensa de los derechos humanos. A través de instrumentos jurídicos internacionales como el Convenio 169, la Declaración de Naciones Unidas sobre derechos de los Pueblos Indígenas, la Declaración Americana sobre derechos de los Pueblos Indígenas, elaboradas en el marco de tres organizaciones internacionales –Organización Internacional del Trabajo (OIT), Organización de las Naciones Unidas (ONU) y Organización de los Estados Americanos (OEA), respectivamente–, los pueblos indígenas han iniciado un periodo importante, pero aún complicado, hacia el reconocimiento y respeto de sus derechos.

Asimismo, ya en el marco de Naciones Unidas, existen órganos y organismos especializados, dedicados a la defensa de los derechos humanos –en general– y a los pueblos indígenas –en específico–: tales como el Comité de Derechos Humanos, el Comité Económico, Social y Cultural, el Foro Permanente de Naciones Unidas sobre cuestiones indígenas, el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Relatoría sobre los derechos de los pueblos indígenas.

Sin duda alguna, el derecho internacional se ha humanizado en el último siglo, no debe ser entendido como un sistema normativo estático sino que “sus fuentes formales y procedimientos deben ser valorados e interpretados a la luz de una serie de valores, (...) en un

436 Ver Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, artículo 1º. Esta declaración fue adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en diciembre de 1986, mediante Resolución 41/128.

437 *Ibidem*, artículo 2º.

mundo en el que grupos antaño olvidados ganan ahora cada vez más poder, aunque solo sea por la fuerza de sus palabras, de sus ideas y de su entrega”⁴³⁸. Los Estados, ya sea por un tratado internacional o por las declaraciones emitidas por organismos internacionales, deben cumplir con sus obligaciones internacionales de respeto de los derechos humanos y de las decisiones de los órganos cuasi jurisdiccionales o jurisdiccionales; y tienen la obligación de proteger a todos sus ciudadanos, a todas sus naciones y los miembros de éstas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

LIBROS:

- ANAYA, James, *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*. Traducción de Luis Rodríguez-Piñero Royo en colaboración con Pablo Gutiérrez Vega y Bartolomé Clavero. Segunda edición. Sevilla: Editorial Trotta, 2005.
- BERRAONDO, Mikel, *Territorios indígenas: Entre los reconocimientos de papel y la garantía de un derecho*. s/l: Programa para la Implementación de los Pueblos Indígenas y Grupo Intercultural Almaciga.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL), *Los pueblos indígenas en América Latina: Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos*. Santiago de Chile, 2014.
- YRIGOYEN, Raquel, “Hitos del reconocimiento del pluralismo jurídico y el derecho indígena en las políticas indigenistas y el constitucionalismo andino”. En BERRAONDO, Mikel (coord.). *Pueblos indígenas y derechos humanos*, Universidad de Deusto, Bilbao, 2006.

PÁGINAS ELECTRÓNICAS:

- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH), *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: Protección derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*. Washington. Consulta: 26 de setiembre de 2016. <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/IndustriasExtractivas2016.pdf>

438 ANAYA, James, *Óp. cit.*, p. 28.

- COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS 1999, *Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Canadá 07/04/99*, Doc. CCPR/C/79/Add.105. <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2003/2388.pdf>
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS
- 2001 Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C N° 79. Consulta: 21 de setiembre de 2016. http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_79_esp.pdf

NORMAS:

- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU)
- 2007 Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.
- 1986 Declaración de Naciones Unidas sobre Derecho al Desarrollo.
- 1966 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- 1966 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
- 1945 Carta de las Naciones Unidas
- 1989 Convenio sobre Pueblos indígenas y tribales en países independientes, n° 169.