

Derechos humanos de los pueblos indígenas:

Panorama colombiano

Por: HUERTAS, Omar ¹ y ORTIZ, Danilo ²

Resumen

La crisis de los derechos humanos que sufre Latinoamérica se ve reflejada en la cantidad significativa de pueblos indígenas, que pertenecen a estos países, sometidos a procesos de discriminación, despojo, neoliberalismo económico y globalización. Estas circunstancias han condenado a estas comunidades al subdesarrollo y a una grave situación que pone en riesgo su existencia. En el presente artículo se hará un análisis de la situación de los derechos de la población indígena en Colombia, teniendo en cuenta el desarrollo normativo del derecho internacional de los derechos humanos que se ha dado a nivel universal e interamericano.

Palabras clave: Derechos humanos de los pueblos indígenas, Constitución Política, diversidad, derecho internacional de los derechos humanos, violencia.

Abstract

The Latin America's crisis of human rights reflects itself in the significant quantity of native population that belong to our countries and have been subjected to processes of discrimination, plundering, economic neoliberalism and globalization, that have condemned this communities to underdevelopment and to a serious situation that risks his existence. This article analyses the situation of the native population's rights in Colombia, having into account the legal development of international law of human rights developed at a universal and a Latin-American level.

Key words: Native population's rights, Political Constitution, diversity, international law of human rights, violence.

1. Abogado, Universidad Nacional de Colombia. Ph.D. c Universidad Oberta de Cataluña, España. Docente, JDC. paideia04@hotmail.com
2. Abogado, Universidad Externado de Colombia. Decano de Ciencias Jurídicas, JDC





INTRODUCCIÓN

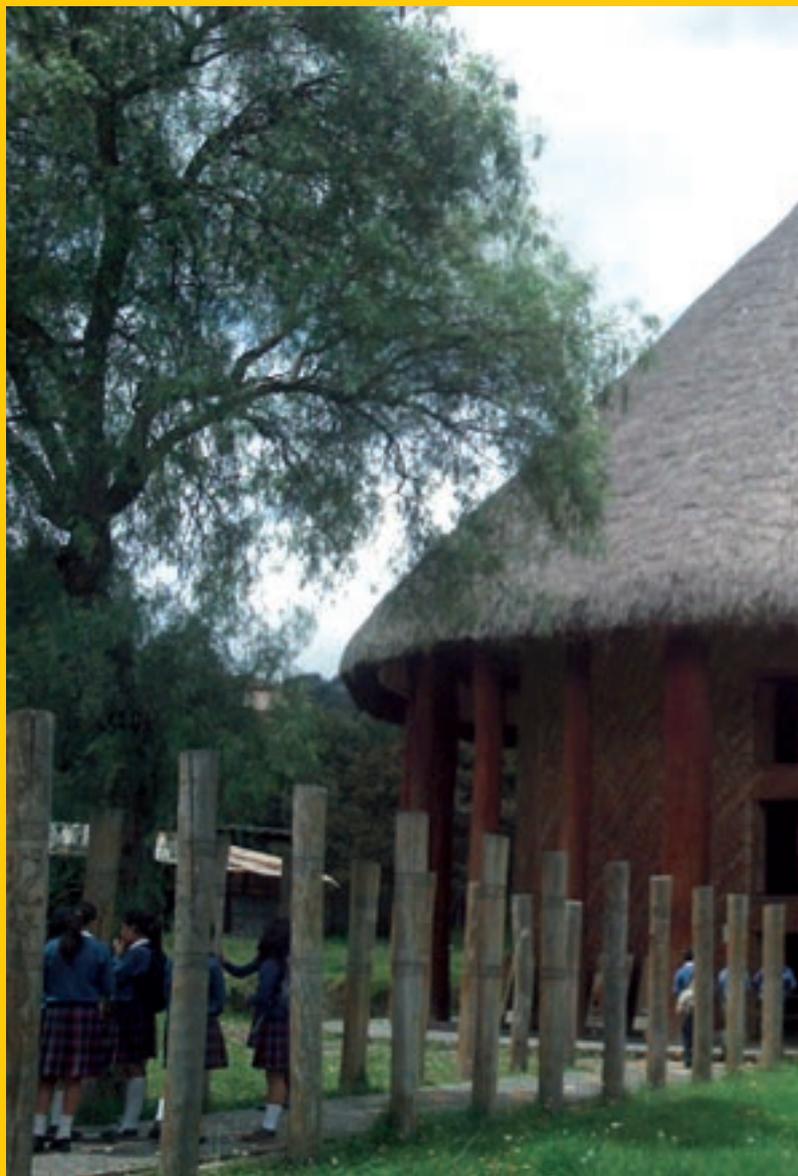
De acuerdo con el artículo 1 del Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la cual tiene entre otras funciones, formular políticas y programas para mejorar las condiciones de trabajo y las oportunidades de empleo y establecer normas de trabajo aplicadas en todo el mundo, (organización de las Naciones Unidas, 2009) son pueblos indígenas los que “descienden de poblaciones que habitaban en un país en la época de la conquista, de la colonización, o del establecimiento de las fronteras actuales del Estado y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas. Asimismo, se considera que debe ser reconocida como indígena toda persona que tenga conciencia de su identidad de tal” (Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos, 2002).

En este contexto, la preocupación por la adopción de normas internacionales que protejan los derechos de estos pueblos “constituye un fenómeno que encuentra su fundamento último en el imparable desarrollo contemporáneo de las normas e instituciones internacionales sobre derechos humanos en general. Es por ello un proceso iniciado y profundizado en la segunda mitad del siglo XX, cuyo impulso político ha provenido en amplia medida, sobre todo en las dos últimas décadas, del creciente protagonismo de los propios pueblos e individuos indígenas, tanto en el contexto político interno de los diferentes Estados en que habitan como en el ámbito propio de la Comunidad Internacional” (Mariño y Martínez 2004).

Por tanto, a continuación se hará referencia al reconocimiento y protección de estos derechos en el sistema universal, y seguidamente, en el sistema interamericano de derechos humanos.

PUEBLOS INDÍGENAS Y DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

El derecho internacional de los derechos humanos “...es la rama del derecho internacional público o derecho de gentes que se ocupa de la protección de la dignidad humana y de las libertades fundamentales derivadas de ella, mediante instrumentos, organismos y procedimientos internacionales...” (Huertas *et. al*, 2007). Así, ha sentado precedentes en el reconocimiento y amparo de los derechos de los pueblos indígenas, como un grupo culturalmente diferenciado e integrante de los Estados, pues ha instituido criterios para la interpretación jurídica de los tribunales nacionales e internacionales y, elementos que legitiman las movilizaciones y demandas de los pueblos indígenas.



Sistema universal

En el período de elaboración de la Carta de Naciones Unidas (San Francisco – 1945), la comunidad internacional empezó a considerar el colonialismo como algo esencialmente dañino, porque negaba el autogobierno de los pueblos. Así empezó a procurar “una administración controlada de los colonizadores en su propio beneficio” (Anaya, 2005).

En efecto, al final de la II guerra mundial se incorporó el discurso de los derechos humanos dentro de la Carta de San Francisco como uno de los aspectos fundacionales, y en el capítulo XI se señalaron disposiciones sobre la responsabilidad de administrar territorios cuyos pueblos no hubieren alcanzado todavía la plenitud del gobierno propio, comprometiendo a los Estados miembros según el art. 73 a realizar acciones tendentes a lograr este objetivo:

a. *Asegurar, con el debido respeto a la cultura de los pueblos respectivos, su adelanto político, económico, social y educativo, el justo tratamiento de dichos pueblos y su protección contra todo abuso.*

b. *A desarrollar el gobierno propio, a tener debidamente en cuenta las aspiraciones políticas de los pueblos, y a ayudarlos en el desenvolvimiento progresivo de sus libres instituciones políticas, de acuerdo con las circunstancias especiales de cada territorio, de sus pueblos y de sus distintos grados de adelanto; (...)*

Años después, la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó la Declaración Universal de los Derechos Humanos (10 de diciembre de 1948), en la cual se incluyeron algunos referentes importantes para la salvaguarda de los derechos de los pueblos indígenas, contenidos en los arts. 2.1, 26.1 y 27.1. Sin embargo, en esta oportunidad se pasaron por alto las formas indígenas de asociación y los patrones culturales y políticos que existían antes de la colonización, pues se consideró que el régimen de la descolonización era aplicable sólo a un territorio completo.

Por tanto, el 15 de diciembre de 1960 la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó la Resolución 1541 a través de la cual, “se entendió que el autogobierno se ejercía también si un territorio colonial decidía asociarse o integrarse en un Estado independiente, siempre que el acuerdo resultante implicase condiciones de igualdad para el territorio afectado y se basara en su libre consentimiento.

En consecuencia, se integró un énfasis sobre la unidad colonial en los Principios IV y V que fue desarrollado por medio de la “doctrina del agua azul”, la cual se elaboró para contrarrestar los esfuerzos de ciertas potencias coloniales –particularmente Bélgica y Francia– por extender el alcance de las obligaciones y procedimientos del Capítulo XI de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) (Ofuatey-Kodjoe, 1977). Estos Estados argumentaron que las comunidades primitivas que vivían dentro de las fronteras eran, en los aspectos más relevantes, indistinguibles de los pueblos que vivían en territorios coloniales, manifestación que puede analizarse como una forma de frenar, en beneficio propio, la presión política de la coalición internacional contra el colonialismo (Bennett, 1978). Por su parte, los Estados latinoamericanos se mostraron especialmente en contra de la interpretación expansiva del Capítulo XI, consiguiendo finalmente hacer prevalecer su opinión. Ello consolidó una interpretación más restrictiva, que limitó efectivamente los procedimientos del Capítulo XI a territorios coloniales ultramarinos” (Anaya, 2005). Pero, pese a esta iniciativa, los grupos indígenas todavía no eran sujetos del interés internacional.

En 1966 cuando fue adoptado el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos se rescató el principio de colectividad (arts. 1.1 y 27); aunque no se relacionó expresamente el concepto de minoría, dejando a disposición de los Estados tal consideración, lo cual permitió que en muchas ocasiones éstos desconocieran tales derechos, al rechazar la existencia de pueblos indígenas o minorías en su territorio.

Más adelante, a través del Convenio 107 de la OIT de 1957 (relativo a la producción e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribuales y semi-tribuales en los países independientes) se identificó a los grupos indígenas como una colectividad que necesitaba medidas especiales para la protección de sus derechos humanos, aunque esta noción continuó subordinada “a la dicotomía normativa entre individuo/Estado de origen europeo y, la correspondiente noción de un Estado/nación culturalmente homogéneo. Al respecto, es conveniente señalar que la construcción de la nación fue una política dirigida a disolver los lazos étnicos y culturales alternativos, una política en la que se embarcaron del mismo, o quizás muy especialmente, los nuevos Estados independientes. Si bien la comunidad internacional valoraba la diversidad cultural, ésta se refería fundamentalmente a la diversidad existente entre los diferentes Estados independientes y los territorios coloniales, y no a la diversidad que pudiera existir dentro de ellos” (Stavenhagen, 2000).

Con el tiempo, el esfuerzo de los pueblos indígenas por participar dentro de la comunidad internacional se ha visto reflejado en una serie de pronunciamientos y conferencias que “se condensaron en una auténtica campaña de ámbito global, apoyada por numerosas organizaciones no gubernamentales internacionales, así como por una importante producción académica y de divulgación desde perspectivas morales, sociológicas y jurídicas, entre las cuales se destaca la Conferencia Internacional de Organizaciones no Gubernamentales sobre la Discriminación de las Poblaciones Indígenas en América, realizada en Ginebra y organizada por el Subcomité sobre el Racismo, la Discriminación Racial, el Apartheid y el Colonialismo, de carácter no gubernamental. Esta conferencia contribuyó a fraguar una identidad indígena transnacional que después fue ampliada con el propósito de incluir a los pueblos indígenas del mundo y establecer unas pautas de coordinación para formular y comunicar sus demandas, las cuales se han ido consolidando a través de numerosas reuniones internacionales posteriores.

Tras la conferencia de 1977, los representantes de los pueblos indígenas empezaron a presentarse ante los organismos de derechos humanos de Naciones Unidas en un número y con una frecuencia cada vez mayores, y

comenzaron a fundamentar sus demandas en principios de derechos humanos de aplicación general (Grupo de trabajo sobre los pueblos indígenas, 1989). En efecto, el acceso de los pueblos indígenas a estos organismos se ha visto favorecido gracias al hecho de que varias organizaciones representativas han alcanzado el estatuto consultivo oficial ante el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas” (Anaya, 2005).

En 1989 la OIT adoptó por Conferencia General el Convenio No. 169 (OIT, 1991) que se destaca dentro de las normas de derecho internacional contemporáneo al reconocer por primera vez las aspiraciones de los pueblos indígenas a asumir el control de sus propias instituciones, formas de vida y desarrollo económico y, a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones dentro del marco de los Estados que viven. Sin embargo, fue objeto de críticas dirigidas a numerosas disposiciones; por ejemplo, “la asunción subyacente de la autoridad del Estado sobre los pueblos indígenas” (Anaya, 2005).

Posteriormente, la Asamblea General por Resolución 45/164 del 18 de diciembre de 1990 proclamó a 1993 como Año Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo, en cuya ceremonia de inauguración, por primera vez en la historia, los líderes indígenas hablaron directamente desde la tribuna de la Asamblea General (Serrano, 2008).

Consecutivamente, en la Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos celebrada en Austria 1993, se manifestó la Declaración de Viena y un programa de acción. En esta conferencia se creó el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos; “los puntos relacionados con los derechos de los pueblos indígenas fueron:

- a. El derecho de libre determinación, en virtud del cual podrán determinar libremente su condición política y perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural.
- b. Reafirmó la obligación de los Estados de velar por que las personas pertenecientes a minorías puedan ejercer plena y eficazmente todos los derechos humanos y las libertades fundamentales sin discriminación alguna y en condiciones de total igualdad ante la ley.
- c. Los Estados deben garantizar la total y libre participación de las poblaciones indígenas en todos los aspectos de la sociedad, en particular en las cuestiones que les conciernan.
- d. Los Estados se comprometen a proteger y promover los derechos de las personas pertenecientes a

minorías nacionales o étnicas, religiosas o lingüísticas.

Finalmente, el 13 de septiembre de 2007 la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó el texto de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI), la cual recuerda desde el Preámbulo que “los pueblos indígenas son iguales a todos los demás pueblos y reconociendo al mismo tiempo el derecho de todos los pueblos a ser diferentes, a considerarse a sí mismos diferentes y a ser respetados como tales” y que en el ejercicio de sus derechos “los pueblos indígenas deben estar libres de toda forma de discriminación”. Reconoce asimismo, que los documentos fundamentales de la ONU, como la Carta y los Pactos Internacionales, afirman la importancia “del derecho de todos los pueblos a la libre determinación, en virtud del cual éstos determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural”. En conclusión, esta Declaración constituye un sistema de normas mínimas para la supervivencia, la dignidad y el bienestar de los pueblos indígenas del mundo (Serrano, 2008).

Sistema interamericano

El Sistema interamericano de derechos humanos protege esencialmente derechos civiles y políticos, “conservando los principios del Estado Nacional y del liberalismo individualista” (Serrano, 2008), muestra de ello es el contenido precario que posee en materia del reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, teniendo en cuenta que ni la Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre, ni la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ni tampoco el Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (conocido como el Protocolo de San Salvador) “hacen referencia a los pueblos indígenas del continente” (Stavenhagen, 2000).

Sin embargo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos presentó un “Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, el cual fue aprobado el 27 de febrero de 1997 en su 133ª sesión. Este proyecto reconocía los derechos a la libre determinación; al autogobierno; a la personalidad jurídica; al actuar según su cultura, practicando sus propias creencias espirituales y utilizando sus lenguas; a organizarse y tener su propio derecho; a la no asimilación y no discriminación, entre otros. Pero tras la aprobación de la DNUDPI esta declaración quedó en una posición cuestionable, pues no puede aprobarse un proyecto que reconozca menos derechos que los ya reconocidos, y no puede aprobarse tampoco una declaración que repita los derechos ya reconocidos. Parece que la única opción para que se promulgue la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas es ampliando el con-



tenido de dichos derechos” (Serrano, 2008).

No obstante, a través de la figura jurídica del *corpo juris* la Corte Interamericana ha vinculado los Tratados, Declaraciones, Convenios de la OIT y demás instrumentos del sistema universal que han fijado el contenido de los derechos (OC-16/1999) de los pueblos indígenas. De forma que, los órganos interamericanos - Comisión y Corte- creados por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, “han reivindicado las omisiones, y han emitido diversas e importantes resoluciones relativas a los derechos de pueblos y comunidades indígenas, algunas de ellas especialmente relevantes pues modificaron incluso el estatuto jurídico y político de estos pueblos en sus respectivos países”. También, “esta actividad se ha traducido en la ampliación del estándar de protección en distintos Estados americanos” (Serrano, 2008).

APLICABILIDAD DEL DERECHO INTERNACIONAL E INTERAMERICANO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN COLOMBIA

A partir de la Constitución Política de 1991 se reconocieron los derechos de la población indígena, teniendo en cuenta los lineamientos internacionales establecidos en las diversas declaraciones, convenios –Colombia es signatario del Convenio 169 de la OIT– y tratados firmados y ratificados –Colombia no ha ratificado la DNUDPI –, por el Estado, los cuales según la figura del bloque de constitucionalidad consagrada en el art. 93 C.P., prevalecen en el orden interno y se deben tener en cuenta en la actividad de los órganos a través de los cuales se manifiesta el ejercicio del poder público.

Por ello, se han venido adoptando medidas no sólo de carácter legislativo, sino que además, se han iniciado programas sociales que han permitido ampliar el margen de protección de los derechos de las colectividades. Pero, pese a esto, Colombia no ha controlado efectivamente las críticas situaciones que ha generado el conflicto armado interno y que han causado graves perjuicios a los pueblos indígenas, un ejemplo fehaciente de ello fue la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que declaró la responsabilidad internacional del Estado en el Caso Escué Zapata (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2007). De la misma manera, las medidas provisionales que ordenó el Tribunal interamericano recientemente para los Asuntos de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2008); Comunidades del Jiguamiandó y del Curbaradó y del Pueblo Indígena Kankuamo.

Al respecto, la Corte Constitucional estableció a través del Auto 004 de 2009 la protección de los derechos fundamentales de las personas y los pueblos indígenas desplazados por el conflicto armado o en riesgo de desplazamiento forzado, en el marco de la superación del estado de inconstitucionalidad declarado en la sentencia T-025 de 2004, después de la sesión pública de información técnica realizada el 21 de septiembre de 2007 ante la Sala Segunda de Revisión. Asimismo, este auto señala que le corresponde al Ejecutivo elaborar planes de salvaguarda para los pueblos indígenas en vía de extinción, que alcanzan a ser cerca de cuarenta.

En síntesis, “para la organización nacional indígena, las nociones de un Estado social de derecho asumido por la Constitución de 1991 como democrático, participativo, descentralizado, pluralista y comprometido con la dignidad humana (Constitución Política, 1991) no son suficientes para reclamar la construcción de un modelo particular de políticas, basado en nociones diferentes a las del desarrollo predominante” (observatorio indígena de políticas públicas de desarrollo y derechos étnicos, 2007).

CONCLUSIONES

Los derechos de las comunidades indígenas han hecho parte de un diálogo multilateral que se inició en el Sistema Universal de los derechos humanos con el propósito de reconocer a estos pueblos como sujetos de derecho dentro de todos los Estados a nivel mundial. No obstante, en el Sistema Interamericano aún no se ha desarrollado un margen de protección para estos derechos; aunque tanto la CIDH como la CORIDH se han pronunciado sobre este tema, expidiendo importantes resoluciones y sentencias que han modificado el ordenamiento jurídico de varios países.

Sin embargo, las medidas adoptadas por Colombia no han sido suficientes para proteger a estas comunidades de las violaciones de sus derechos a manos de particulares y de agentes estatales en la situación de conflicto armado que se presenta actualmente. No obstante, la Corte Constitucional por medio del Auto 004 de 2009 se pronunció sobre la protección de los derechos fundamentales de las personas y los pueblos indígenas desplazados por el conflicto armado o en riesgo de desplazamiento forzado, manifestando que le corresponde al Ejecutivo elaborar planes de salvaguar-

da para los pueblos indígenas en vía de extinción.

De modo que existen una serie de hipótesis sobre el tema, que hasta el día de hoy no han sido analizadas ni resueltas por los poderes públicos del Estado colombiano, por ejemplo, a primera vista pareciera que el problema territorial ha sido satisfactoriamente solucionado, en tanto, un alto porcentaje de comunidades indígenas vive en determinados territorios, pero muchos de estos terrenos son insuficientes para una adecuada explotación, y aunque se están desarrollando procesos de saneamiento y ampliación, estos no han solucionado el incremento de la pobreza extrema en los resguardos del país.

Por otro lado, la Carta Política de Colombia contiene diversas disposiciones en cuanto al alcance de la autonomía indígena, no obstante, se colige que ésta sólo se llevará a cabo sobre la base de las entidades territoriales indígenas, puesto que si estas no son instituidas, la autonomía de las comunidades indígenas quedará reducida al área de sus resguardos, lugares donde no se pueden elevar reclamos ante el gobierno central u otros entes territoriales, al no estar previstos como entes de derecho público.

BIBLIOGRAFÍA

- ANAYA, J. 2005. "Avances en la era contemporánea de los Derechos Humanos", en RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO L., GUTIÉRREZ VEGA P. y CLAVERO B., Los pueblos indígenas en el derecho internacional, 2da edición, Ed. Trotta, España.
 - BENNETT, G. 1978. *Aboriginal Rights in International Law*.
 - CONSTITUCIÓN POLÍTICA, 1991. Artículo 1.
 - CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, sentencia del 4 de julio de 2007. Caso Escué Zapata Vs. Colombia, fondo, reparaciones y costas, Serie C No. 165, San José de Costa Rica.
 - CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, resolución del 6 de marzo de 2008, asunto de la Comunidad de la Paz de San José de Apartadó, medidas provisionales respecto de Colombia, San José de Costa Rica.
 - GRUPO DE TRABAJO SOBRE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, 1989. Informe IV (2ª), Conferencia Internacional del Trabajo, 760 período de sesiones, OIT, Ginebra.
 - HUERTAS, O. *et al.* 2007. *El derecho a la vida en la perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos*, Grupo Editorial Ibáñez, Bogotá D.C.
 - MARIÑO, F. y OLIVA, J., 2004. *Avances en la protección de los derechos de los pueblos indígenas*, Instituto universitario de estudios internacionales y europeos «Francisco de Vitoria», Universidad Carlos III de Madrid.
 - OBSERVATORIO INDÍGENA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESARROLLO Y DERECHOS ÉTNICOS, 2007. *Indígenas sin derechos Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas*, Centro de Cooperación al indígena, Organización indígena de Antioquia, Bogotá D.C.
 - OFICINA EN COLOMBIA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, 2002. *Derechos de los pueblos indígenas*, Bogotá.
 - OFUATEY-KODJOE, 1977. *The Principle of Self-Determination in International Law*.
 - OIT, 1991. *Convenio sobre los Pueblos Indígenas y Tribales en países Independientes*, Ginebra.
 - OIT, Convenio No. 169, Ginebra.
 - ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, La ONU en síntesis Los organismos Especializados, <http://www.un.org/spanish/aboutun/uninbrief/institutions.shtml>, consultado el 21 de septiembre de 2009.
 - SERRANO, C. 2008. "Derecho Internacional y derechos de los pueblos indígenas", en Módulo II Máster en Derechos Humanos, Estado de Derecho y Democracia en Iberoamérica, Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo en Iberoamérica, Derecho Internacional y pueblos indígenas. Especial referencia al Sistema interamericano de Derechos Humanos, Universidad Alcalá Henares, España.
 - STAVENHAGEN, R. 2000. *The Ethnic Question: Conflicts, Development, and Human Rights*, UNESCO, México.
- Fotos: <http://www.sil.org/americas/COLOMBIA/index.asp?Lang=spa>, consulta de 5 de mayo de 2009.