



Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos

INTRODUCCIÓN

1. Los pueblos indígenas y tribales tienen formas de vida únicas, y su cosmovisión se basa en su estrecha relación con la tierra. Las tierras tradicionalmente utilizadas y ocupadas por ellos son un factor primordial de su vitalidad física, cultural y espiritual. Esta relación única con el territorio tradicional puede expresarse de distintas maneras, dependiendo del pueblo indígena particular del que se trate y de sus circunstancias específicas; puede incluir el uso o presencia tradicionales, la preservación de sitios sagrados o ceremoniales, asentamientos o cultivos esporádicos, recolección estacional o nómada, cacería y pesca, el uso consuetudinario de recursos naturales u otros elementos característicos de la cultura indígena o tribal. Como lo ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ¿para las comunidades indígenas la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras?. ¿La garantía del derecho a la propiedad comunitaria de los pueblos indígenas debe tomar en cuenta que la tierra está estrechamente relacionada con sus tradiciones y expresiones orales, sus costumbres y lenguas, sus artes y rituales, sus conocimientos y usos relacionados con la naturaleza, sus artes culinarias, el derecho consuetudinario, su vestimenta, filosofía y valores?. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial también ha concluido que los derechos territoriales de los pueblos indígenas son únicos, y abarcan una tradición y una identificación cultural de los pueblos indígenas con sus tierras que ha sido generalmente reconocida.

2. El derecho a la propiedad bajo el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos tiene, por ende, una importancia singular para los pueblos indígenas y tribales, porque la garantía del derecho a la propiedad territorial es una base fundamental para el desarrollo de la cultura, la vida espiritual, la integridad y la supervivencia económica de las comunidades indígenas. Es un derecho al territorio que incluye el uso y disfrute de sus derechos naturales. Se relaciona directamente, incluso como un pre-requisito, con los derechos a la existencia en condiciones dignas, a la alimentación, al agua, a la salud, a la vida, al honor, a la dignidad, a la libertad de conciencia y religión, a la libertad de asociación, a los derechos de la familia, y a la libertad de movimiento y residencia. A lo largo de las Américas, los pueblos indígenas y tribales insisten en que el Estado les garantice en forma efectiva su derecho a vivir en su territorio ancestral y poder así no sólo realizar sus actividades tradicionales de subsistencia, sino también preservar su identidad cultural?

3. De tiempo atrás, los órganos del sistema interamericano han prestado una particular atención al derecho de los pueblos indígenas y tribales a la propiedad comunal sobre sus tierras y recursos naturales, como un derecho en sí mismo, y en tanto garantía del disfrute efectivo de otros derechos básicos. Para la CIDH, ¿la protección del derecho a la propiedad de los pueblos indígenas sobre sus territorios ancestrales es un asunto de especial importancia, porque su goce efectivo implica no sólo la protección de una unidad económica sino la protección de los derechos humanos de una colectividad que basa su desarrollo económico, social y cultural en la relación con la tierra?. La Corte Interamericana, a su vez, ha subrayado que los derechos territoriales de los pueblos indígenas se relacionan con ¿el derecho colectivo a la supervivencia como pueblo organizado, con el control de su hábitat como una condición necesaria para la reproducción de su cultura, para su propio desarrollo y para llevar a cabo sus planes de vida?.

4. El presente informe compila y analiza el alcance de los derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus territorios, tierras, y recursos naturales. Se basa en los instrumentos jurídicos del sistema interamericano, tal y como han sido interpretados por la jurisprudencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH] y la Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH] a la luz de los desarrollos en el derecho internacional de los derechos humanos en general. Su objetivo también es el de señalar problemas, guías y buenas prácticas específicas, con miras a ampliar el goce de los derechos humanos por los pueblos indígenas y tribales del Hemisferio.

II. FUENTES DE DERECHO

A. Los instrumentos interamericanos de derechos humanos y su interpretación

5. En el sistema interamericano de derechos humanos, los derechos territoriales de los pueblos indígenas y tribales se fundamentan principalmente en el artículo XXIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Si bien ninguno de estos dos artículos se refiere expresamente a los derechos de los pueblos indígenas o tribales, la CIDH y la Corte Interamericana han interpretado ambas disposiciones en un sentido que protege los derechos que tienen tales pueblos y sus integrantes sobre su tierra y sus recursos naturales, esto es, sobre sus territorios.

6. Durante los últimos años, la jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos ha contribuido a desarrollar los contenidos mínimos del derecho de propiedad comunal de los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos naturales, con base en las disposiciones de la Convención Americana y de la Declaración Americana, interpretadas a la luz de las normas del Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo [OIT], de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, del Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y otras fuentes relevantes, conformando un corpus iuris coherente que define las obligaciones de los Estados Miembros de la OEA en relación con la protección de los derechos de propiedad indígenas. En el presente capítulo se analizan las fuentes jurídicas que han servido a los órganos del sistema interamericano, y a otros órganos y mecanismos internacionales de derechos humanos, para derivar los contenidos básicos del derecho a la propiedad indígena sobre tierras, territorios y recursos naturales.

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

7. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre es fuente de obligaciones jurídicas para los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos [OEA], que fluyen de las obligaciones de derechos humanos contenidas en la Carta de la OEA (artículo 3). Los Estados Miembros han acordado que los derechos humanos a los que se refiere la Carta están contenidos y definidos en la Declaración Americana. Varias de las disposiciones centrales de la Declaración también son obligatorias en tanto costumbre internacional.

8. La Declaración Americana contiene estándares en evolución, que deben ser interpretados a la luz de la evolución en el campo del derecho internacional en materia de derechos humanos

desde que la Declaración fue redactada y con debida consideración de las demás normas pertinentes del derecho internacional aplicable a los Estados miembros?. Por ello, la CIDH interpreta y aplica las disposiciones pertinentes de la Declaración Americana ?a la luz de la evolución actual en el campo del derecho internacional en materia de derechos humanos, conforme lo ilustren los tratados, la costumbre y otras fuentes pertinentes del derecho internacional?, incluida la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ?que en muchas instancias puede considerarse representa una expresión autorizada de los principios fundamentales establecidos en la Declaración Americana?.

9. El corpus de derecho internacional relevante para examinar quejas relativas a territorios indígenas bajo la Declaración Americana ?incluye la evolución de las normas y principios que rigen los derechos humanos de los pueblos indígenas?. Por lo tanto, las disposiciones de la Declaración Americana deben interpretarse y aplicarse ?con debida consideración de los principios particulares del derecho internacional en materia de derechos humanos que rigen los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas?. Tales normas y principios de derecho internacional incluyen preceptos básicos referentes a la protección de las formas tradicionales de propiedad y supervivencia cultural y del derecho a la tierra, los territorios y los recursos naturales de los pueblos indígenas y tribales. Como tal, estos preceptos ?reflejan principios jurídicos internacionales generales que han evolucionado en el sistema interamericano y son aplicables dentro y fuera del mismo, y en esta medida son debidamente considerados en la interpretación y aplicación de las disposiciones de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el contexto de los pueblos indígenas?.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos

10. Varios artículos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pero principalmente el artículo 21 (derecho a la propiedad), protegen los derechos territoriales de los pueblos indígenas y tribales y sus miembros. En ausencia de referencias expresas a los pueblos indígenas y tribales en el artículo 21, la CIDH y la Corte Interamericana han utilizado las reglas generales de interpretación establecidas en el artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados[28] y el artículo 29.b de la Convención Americana. El artículo 29.b de la Convención Americana prohíbe la interpretación restrictiva de los derechos recogidos en la Convención (principio pro homine); en consecuencia, la CIDH y la Corte han interpretado el contenido del artículo 21 de la Convención Americana a la luz de los desarrollos normativos en el derecho internacional de los derechos humanos en relación con los derechos de los pueblos indígenas, incluyendo el Convenio No. 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, así como la jurisprudencia relevante de los órganos de tratados de Naciones Unidas.

11. La CIDH y la Corte Interamericana también aplican el principio de efectividad, al establecer que las características propias que diferencian a los miembros de los pueblos indígenas y tribales de la población general y que conforman su identidad cultural deben tomarse en consideración para efectos de asegurar una protección efectiva que tome en cuenta sus particularidades propias, sus características económicas y sociales, así como su situación de especial vulnerabilidad, su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres?.

B. El Convenio No. 169 de la OIT

12. En relación con el derecho de propiedad indígena, los órganos del sistema interamericano han usado expresamente las disposiciones del Convenio 169 de la OIT. Tal y como ha explicado la Corte Interamericana, al analizar el contenido y alcance del artículo 21 de la Convención, en relación con la propiedad comunitaria de los miembros de comunidades indígenas, la Corte ha tomado en cuenta el Convenio No. 169 de la OIT, a la luz de las reglas generales de interpretación establecidas en el artículo 29 de la Convención, para interpretar las disposiciones del citado artículo 21 de acuerdo con la evolución del sistema interamericano, habida consideración del desarrollo experimentado en esta materia en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos?. Para la CIDH, el Convenio 169 de la OIT es el instrumento internacional de derechos humanos específico más relevante para los derechos de los indígenas?, por lo cual es directamente pertinente para la interpretación del alcance de los derechos de los pueblos indígenas y tribales y sus miembros, en particular bajo la Declaración Americana.

13. La mayoría de los Estados miembros de la OEA con alta población indígena ahora son partes del Convenio 169[35], y el Convenio ha sido una importante referencia normativa para los procesos de reforma constitucional, legislativa e institucional que se han dado en ellos y en otros países. El Convenio ha servido también a los propios pueblos indígenas, ayudándoles a estructurar sus demandas e impulsar cambios legislativos consistentes con las obligaciones internacionales de los Estados en materia de derechos indígenas.

14. La CIDH considera que las disposiciones del Convenio 169 de la OIT son un factor relevante al interpretar las normas interamericanas de derechos humanos en relación con peticiones presentadas contra todos los Estados miembros de la OEA. Tal y como se explicó en el informe sobre el caso de las Comunidades Mayas del Distrito de Toledo v. Belice: Si bien la Comisión reconoce que Belice no es Estado Parte del Convenio 169 de la OIT, considera que los términos de ese tratado ofrecen pruebas de la opinión internacional contemporánea en relación con cuestiones vinculadas a los pueblos indígenas y, por tanto, que ciertas disposiciones pueden considerarse apropiadamente para interpretar y aplicar los

artículos de la Declaración Americana en el contexto de las comunidades indígenas?.

C. Otros tratados internacionales, y pronunciamientos de sus órganos de interpretación

15. Tanto la CIDH como la Corte Interamericana pueden recurrir a las disposiciones de otros tratados internacionales sobre derechos humanos al interpretar la Declaración Americana y la Convención Americana en casos relativos a pueblos indígenas y tribales. La CIDH ha precisado que las disposiciones de otros tratados multilaterales adoptados dentro y fuera del marco del sistema interamericano son relevantes para interpretar la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. La Corte Interamericana, al analizar los alcances del artículo 21 de la Convención Americana, ha señalado que "considera útil y apropiado utilizar otros tratados internacionales distintos a la Convención Americana (?) para interpretar sus disposiciones de acuerdo a la evolución del sistema interamericano, habida consideración del desarrollo experimentado en esta materia en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos?.

16. La CIDH y la Corte también han recurrido a las interpretaciones efectuadas por los órganos y mecanismos de derechos humanos de Naciones Unidas en relación con los derechos consagrados en los tratados internacionales que estos órganos y mecanismos monitorean. De particular relevancia ha sido la jurisprudencia elaborada por el Comité de Derechos Humanos en relación con los artículos 27 (derecho de las minorías) y 1 (libre determinación) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos [PIDCP]; por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial [CEDR] en relación con el artículo 5 y otras disposiciones conexas de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial[41]; por el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales en sus observaciones generales a diversas disposiciones del Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales [PIDESC][42]; y por el Comité de Derechos del Niño en relación con la Convención sobre los Derechos del Niño.

17. Aunque no específicamente enfocados en el tema, otros tratados internacionales incorporan disposiciones relevantes para los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos naturales. De particular pertinencia es el artículo 8(j) del Convenio sobre la Diversidad Biológica (1992) que llama a los Estados a respetar, preservar y mantener "los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañan estilos de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de diversidad biológica y [promover] su aplicación más amplia", con la participación de estas comunidades, y para su beneficio. El proceso de implementación del Convenio sobre Biodiversidad es asimismo relevante para la protección de los derechos asociados a la

propiedad de los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos. En 2004, la Conferencia de las Partes del Convenio adoptó las Directrices Voluntarias Akwé: Kon para la realización de estudios de impacto cultural, ambiental y social en relación con proyectos llevados a cabo en territorios indígenas, incluyendo lugares sagrados.

D. Costumbre internacional

18. Los órganos interamericanos también han fundamentado jurídicamente el derecho a la propiedad territorial de los pueblos indígenas y tribales en la costumbre internacional. Para la CIDH, ¿existe una norma de derecho internacional consuetudinario mediante la cual se afirman los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras tradicionales?. E. Otros instrumentos internacionales

19. La CIDH y la Corte Interamericana, en su elaboración del derecho de propiedad indígena, consideran relevante e importante la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. A partir de su adopción por la Asamblea General de Naciones Unidas en 2007, la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas ha comenzado a jugar un papel similar al del Convenio No. 169 como guía para la adopción e implementación de normas y políticas públicas en los países del sistema interamericano. Sus disposiciones, en conjunción con la jurisprudencia del sistema, constituyen un corpus iuris aplicable en relación con los derechos de los pueblos indígenas, y específicamente en relación con el reconocimiento y protección del derecho de propiedad comunal. La CIDH ha valorado positivamente, como avance legislativo, la incorporación legal en el ordenamiento jurídico interno de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, y ha llamado a los Estados a remitir información sobre su implementación. La Corte Interamericana ha recurrido a sus disposiciones para discernir el alcance de derechos específicos.

20. También han recurrido los órganos interamericanos a las interpretaciones efectuadas por el Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, cuyo mandato, establecido en 2001, supuso un fuerte impulso para el derecho de propiedad colectiva indígena, en el marco de los procedimientos especiales de las Naciones Unidas. El Relator Especial ha promovido activamente los derechos territoriales indígenas a través de comunicaciones a los Estados, informes sobre las visitas a países e informes temáticos.

21. Otros mecanismos de Naciones Unidas con un mandato específico en relación con los

derechos de los pueblos indígenas han contribuido también a la discusión internacional en torno al derecho de propiedad de los pueblos indígenas sobre las tierras, territorios, y recursos naturales. Cabe mencionar los informes temáticos del extinto Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, así como los diversos informes presentados anualmente por los miembros y la Secretaría del Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas.

22. Finalmente, los derechos de propiedad indígena forman parte del elenco de derechos recogidos en el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. La CIDH aprobó en febrero de 1997, en su 95º período ordinario de sesiones, el documento titulado "Proyecto de Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas". La declaración propuesta por la Comisión fue sometida a una Reunión de Expertos Gubernamentales celebrada en la OEA en febrero de 1999, que decidió abrir un proceso de negociación para la búsqueda de consensos con la participación amplia de los pueblos indígenas. En 2006, el Grupo de Trabajo abrió una fase final de "revisión" del texto del proyecto de Declaración, y actualmente se desarrollan, en esta fase, las negociaciones sobre su contenido. Si bien las disposiciones del proyecto de Declaración Americana relativas a los derechos de los pueblos indígenas sobre las tierras, territorios y recursos naturales se encuentran todavía pendientes de aprobación final, tanto la CIDH como miembros individuales de la Corte Interamericana han hecho uso de estas disposiciones como manifestación del consenso normativo emergente en torno al contenido de dichos derechos en el marco del sistema interamericano de derechos humanos.

F. Legislación nacional

23. La CIDH y la Corte han recurrido a los desarrollos constitucionales y legislativos de países específicos, porque "el derecho de propiedad consagrado en la Convención Americana no puede interpretarse aisladamente, sino que debe hacerse tomando en cuenta el conjunto del sistema jurídico en el que opera, considerando tanto el derecho nacional como el internacional, en virtud del artículo 29 de la Convención". La Corte Interamericana de Derechos Humanos considera que el "Artículo 29.b de la Convención (?) prohíbe interpretar alguna disposición de la Convención en el sentido de limitar el goce y el ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes internas del Estado en cuestión o de acuerdo con otra convención en que sea parte el Estado". En consecuencia, la Corte ha interpretado el artículo 21 de la Convención a la luz de la legislación interna sobre los derechos de los pueblos indígenas y tribales.

[Ver Informe](#)

