

DIAGNÓSTICO SOBRE  
LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS  
HUMANOS DE LOS PUEBLOS  
INDÍGENAS DE AMÉRICA CENTRAL



TOMO I



DIAGNÓSTICO  
SOBRE  
LA SITUACIÓN DE  
LOS DERECHOS  
HUMANOS  
DE LOS PUEBLOS  
INDÍGENAS DE  
AMÉRICA CENTRAL

(TOMO I)

INSTANCIA CONSULTIVA REGIONAL DE PUEBLOS INDÍGENAS DE LA  
OFICINA REGIONAL PARA AMERICA CENTRAL DEL ALTO COMISIONADO  
DE NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS

MIEMBROS

PAIS	NOMBRE	PUEBLO INDÍGENA
Costa Rica	Hugo Lázaro Estrada	Brunca
	Justa Romero	Bribri
	Isabel Rivera	Teribe
El Salvador	Claudia Guadalupe Pérez	Nahuat Pipil
	Fidel Flores Hernández	Nahuat
	Ismael Ernesto Crespín Rivera	Nahuat Pipil
Honduras	Berta Cáceres	Tawahka
	Lorenzo Tinglas Maclín	Lenca
	Santiago Flores Rosales	Miskito
Nicaragua	Jadder Iván Mendoza Lewis	Miskito
	María José Mendoza	Monimbó
	Murphy Almendrales Robinson	Mayangna
Panamá	Adolfo Mezúa	Emberá
	Antonia Alba Andrade	Kuna
	Floriselda Peña	Wounaan

DIAGNÓSTICO SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS  
DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN AMERICA CENTRAL

Primera edición: noviembre de 2011

EQUIPO DE CONSULTORES

Víctor del Cid (Honduras y Nicaragua)  
Javier Rodríguez Oconitrillo (Costa Rica y El Salvador)  
Cristina Valdivia, Coordinadora (Guatemala y Panamá)

© OFICINA REGIONAL PARA AMERICA CENTRAL DEL ALTO COMISIONADO  
DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS

COORDINACIÓN GENERAL

Sara Nuero Escobar  
Oficial de Derechos Humanos

EDICION

Ivette Jaén

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

3d/publicidad

IMPRESIÓN

Impresora Pacífico

Las opiniones y datos incluidos en el presente Diagnóstico son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no corresponde necesariamente a las opiniones de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) ni a las del Ministerio de Relaciones Exteriores del Reino de Noruega.





Ngäbes Costa Rica. PNUD Costa Rica.

## INDICE



### TOMO I

Presentación.....	11
Introducción.....	13
Instancia Consultiva Regional de Pueblos Indígenas.....	15
Metodología.....	21
Definición del enfoque del Diagnóstico.....	21
Determinación de la estructura para hacer el análisis del Diagnóstico.....	21
Obtención de la información.....	21
Análisis la información y elaborar los documentos preliminares.....	22
Validación de la información.....	23
Marco Jurídico y Conceptual.....	25
Pueblos Indígenas.....	26
Derecho a la Tierra, Territorios y Recursos Naturales.....	27
Derecho a la Consulta.....	30
Derecho a la Libre Determinación.....	34
Derecho al Acceso a la Justicia.....	35
Derecho a la Participación Política.....	39
Derecho a la Educación.....	41
Derecho a la Salud.....	46
Derecho a la Igualdad y a la No Discriminación.....	49
Bibliografía.....	54
El contexto regional Centroamericano.....	57
Diagnósticos por país	
<b>Costa Rica</b>	
Acrónimos.....	66
Introducción.....	67
Aspectos Demográficos, Socioeconómicos y Culturales.....	69
Derecho a la Tierra, Territorios y Recursos Naturales.....	78
Marco jurídico nacional.....	78
Institucionalidad.....	84
Pérdida de los territorios.....	85
Programa de Regularización de Catastro y Registro.....	88
Derecho a la Consulta y la Participación.....	95
Experiencias en procesos de consulta.....	96
Derecho de Acceso a la Justicia.....	100
Derecho indígena.....	104
Mujeres indígenas.....	105
Derecho a la Educación.....	108
Derecho a la Salud.....	115
Derecho a la Igualdad y la No Discriminación.....	121
Mujeres Indígenas.....	121
Personas indígenas privadas de libertad.....	122
Conclusiones y Recomendaciones.....	125
Bibliografía.....	131
Anexo: Lista de participantes en los Talleres de Validación y Definición para un Plan de Acción.....	134

**El Salvador**

Acrónimos.....	140
Introducción.....	141
Aspectos Demográficos, Socioeconómicos y Culturales.....	143
Marco Legal.....	151
Derecho a la Tierra, Territorios y Recursos Naturales.....	153
Derecho de Acceso a la Justicia.....	160
Derecho a la Educación.....	163
Derecho a la Salud.....	167
Derechos a la Igualdad y la No Discriminación.....	171
Conclusiones y Recomendaciones.....	174
Bibliografía.....	178
Anexo: Lista de participantes en los Talleres de Validación y Definición para un Plan de Acción.....	180

**Guatemala**

Acrónimos.....	186
Introducción.....	187
Aspectos Demográficos, Socioeconómicos, Culturales.....	189
Del conflicto armado a la Guatemala de hoy.....	197
Las víctimas del conflicto armado.....	200
Derecho a la Tierra, Territorios y Recursos Naturales.....	203
Acciones a partir de los Acuerdos de Paz.....	204
El pasivo de la desatención.....	206
Los territorios y los recursos naturales.....	208
Derecho a la Consulta.....	209
Conflictividad social: ausencia de consulta y otros factores.....	210
Iniciativas para crear un mecanismo de consulta a los pueblos indígenas.....	212
La experiencia de la Mina Marlin.....	213
Derecho a la Participación Política.....	214
Participación indígena en cargos de elección popular.....	214
Participación indígena en cargos de dirección por nombramiento.....	216
La participación indígena en el contexto del Sistema de Consejos de Desarrollo.....	217
Derecho de Acceso a la Justicia.....	219
Las mujeres indígenas ante el sistema de justicia estatal.....	222
Pluralismo jurídico.....	223
Derecho a la Educación.....	225
Educación Intercultural Bilingüe.....	227
Derecho a la Salud.....	232
Mortalidad en menores de cinco años.....	234
Atención con pertinencia cultural y mujeres indígenas.....	236
La desnutrición en cifras.....	240
Derecho a la Igualdad y la No Discriminación.....	242
El horizonte de la institucionalidad.....	243
Denunciando la discriminación.....	247
Conclusiones y recomendaciones.....	250
Bibliografía.....	252

**TOMO II****Honduras**

Acrónimos.....	264
Introducción.....	266
Aspectos Demográficos, Socioeconómicos y Culturales.....	268
Caracterización de los pueblos indígenas de Honduras.....	272
El movimiento indígena y sus organizaciones.....	277

Derecho a la Tierra, Territorios y Recursos Naturales.....	279
Titulación de la propiedad territorial indígena.....	279
Megaproyectos en territorios indígenas.....	282
Áreas protegidas en territorios indígenas.....	286
Declaratoria de los Pueblos Indígenas de Honduras por la Defensa de sus Territorios....	287
Derecho a la Libre Determinación.....	289
Derecho de Acceso a la Justicia.....	290
Independencia judicial.....	291
Derecho a la Participación Política y a la Consulta.....	292
Derecho a la Educación.....	294
Oferta educativa para los pueblos indígenas.....	296
La educación intercultural bilingüe en La Mosquitia.....	297
Analfabetismo.....	298
Revitalización lingüística y cultural.....	299
Pueblos indígenas y educación superior universitaria.....	300
Derecho a la Salud.....	302
La salud en los pueblos indígenas de Honduras.....	303
Enfermedades infecciosas.....	304
El caso de los buzos lisiados.....	306
Principales obstáculos a la interculturalidad en salud.....	307
Derecho a la Igualdad y No Discriminación.....	308
Conclusiones y Recomendaciones.....	310
Bibliografía.....	313
Anexo: Lista de participantes en los Talleres de Validación y Definición para un Plan de Acción.....	316

**Nicaragua**

Siglas y Acrónimos.....	324
Introducción.....	326
Caracterización general de la República de Nicaragua.....	327
<b>Pueblos indígenas de la Costa Caribe de Nicaragua</b>	
Aspectos Socioeconómicos, Culturales y Demográficos de los Pueblos Indígenas de la Costa Caribe de Nicaragua.....	331
Indígenas de la Costa Caribe de Nicaragua: El pueblo Miskitu.....	331
El pueblo Rama.....	332
El pueblo Sumo-mayangna.....	332
El pueblo Ulwa.....	333
Derecho a la Tierra, Territorios y Recursos Naturales.....	336
Áreas protegidas en territorios indígenas.....	338
Estrategia nacional para la reducción de la deforestación y la degradación forestal.....	339
Mega-proyectos y territorios indígenas.....	340
Puerto de aguas profundas en Monkey Point. Territorio Rama.....	341
Exploración de hidrocarburos.....	342
Concesiones mineras.....	342
Concesiones forestales.....	343
Narcotráfico y militarización.....	343
Mujeres indígenas y territorios.....	344
Derecho a la Consulta.....	346
Derecho a la Libre Determinación.....	348
Derecho de Acceso a la Justicia.....	351
Propuesta de Modelo de Administración de Justicia de la Costa Caribe de Nicaragua....	352
Mujeres Indígenas y Derecho Consuetudinario.....	352
Derecho a la Participación Política.....	354
Mujeres y exclusión política.....	356
Derecho a la Educación.....	357
El Programa de Educación Intercultural Bilingüe.....	357

Revitalización cultural.....	359
Acceso de los estudiantes indígenas a la educación superior.....	360
Analfabetismo.....	361
Derecho a la Salud.....	363
Derecho a la Igualdad y No Discriminación.....	366
Conclusiones y Recomendaciones.....	368
<b>Pueblos indígenas del Pacífico, Centro y Norte de Nicaragua</b>	
Aspectos Socioeconómicos, Culturales y Demográficos de los Pueblos.....	372
Derecho a la Tierra, Territorios y Recursos Naturales.....	375
La tenencia de la tierra tras el periodo colonial.....	375
La reforma Agraria.....	375
Programa de regularización y titulación.....	376
Títulos de propiedad de los pueblos indígenas.....	377
Una buena práctica de gobernanza indígena: comunidad indígena de Sébaco.....	380
Derecho a la Consulta.....	381
Concesiones en Territorios Indígenas.....	381
Derecho a la Libre Determinación.....	382
Derecho de Acceso a la Justicia.....	383
Sistema de derecho propio.....	384
Derecho a la Participación Política.....	385
Acceso de las mujeres a cargos de autoridad.....	386
Derecho a la Educación.....	387
Analfabetismo.....	387
Revitalización cultural.....	388
Universidad y Pueblos Indígenas.....	388
Derecho a la Salud.....	390
Modelo de salud Familiar y Comunitario.....	390
Buena práctica en salud intercultural: el caso de salinas de nagualapa.....	392
Derecho a la Igualdad y No Discriminación.....	394
Conclusiones y Recomendaciones.....	395
Bibliografía.....	399
Anexo: Lista de participantes en los Talleres de Validación y Definición para un Plan de Acción.....	402
<b>Panamá</b>	
Acrónimos.....	408
Introducción.....	409
Aspectos Demográficos, Socioeconómicos y Culturales.....	410
Derecho a la Tierra, territorios y Recursos Naturales.....	418
Desalojos forzados.....	419
Derecho a la Consulta.....	421
Mega-proyectos de inversión.....	421
Los Estudios de Impacto Ambiental.....	424
Derecho a la Libre Determinación.....	427
Derecho de Acceso a la Justicia.....	430
Acceso a la Justicia y Género.....	431
Derecho a la Participación Política.....	434
Reforma de la Carta Orgánica de la Comarca Ngäbe-Buglé.....	435
La participación política de las mujeres indígenas.....	436
Derecho a la Educación.....	439
Derecho a la Salud.....	446
Derecho a la Igualdad y No Discriminación.....	454
Conclusiones y Recomendaciones.....	456
Bibliografía.....	461
Anexo: Lista de participantes en los Talleres de Validación y Definición para un Plan de Acción.....	464

# EL PASADO ES NUESTRO FUTURO Y EL FUTURO NUESTRO PASADO

Isabel Rivera, Pueblo Teribe.





Comarca Kuna Yala. Panamá. Saylis Nuñez.

## PRESENTACIÓN

La Oficina Regional del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) se complace en presentar el Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en América Central sobre los avances y desafíos para el efectivo ejercicio de los derechos específicos reconocidos a los pueblos indígenas en el ámbito internacional.

Este trabajo tiene su origen en la aprobación de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, y las obligaciones y principios que de ella emanan. La aprobación de la Declaración supuso el triunfo de la larga lucha indígena por el reconocimiento de sus derechos. Basada en los principios de la justicia, la democracia, el respeto de los derechos humanos, la no discriminación y la buena fe, la Declaración fomenta las relaciones armoniosas y de cooperación entre los Estados y los pueblos indígenas. Pero la promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas contenidos en la Declaración y en otros instrumentos internacionales de derechos humanos no es una tarea exclusiva de los Estados; las Naciones Unidas tienen la obligación de contribuir a la plena aplicación de las disposiciones contenidas en la Declaración y de asegurar la participación de los pueblos indígenas en relación con los asuntos que les conciernen. En su compromiso por cumplir con los principios de la Declaración, la Oficina Regional del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos inició la elaboración del presente Diagnóstico como fase previa a la definición de su planificación estratégica en materia de derechos de los pueblos indígenas en América Central.

El Diagnóstico, que abarca Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, ha sido un ejercicio de participación e interlocución con los pueblos indígenas de la región, a través de la Instancia Consultiva Regional de Pueblos Indígenas de la OACNUDH, creada en el marco del Proyecto Regional Diagnóstico y Plan de Acción para la efectiva realización de los derechos de los pueblos indígenas en Centroamérica, financiado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega. El análisis de la situación de los derechos contenidos en el Diagnóstico reviste tanta importancia como las contribuciones y recomendaciones que los pueblos indígenas han realizado.

Articulado alrededor de ocho ejes de análisis, el Diagnóstico evalúa el grado de cumplimiento de los Estados de la región con los lineamientos internacionales en materia de protección de los derechos colectivos específicos reconocidos a los pueblos indígenas.

La OACNUDH pretende que este Diagnóstico sea un referente sobre la situación que guarda el cumplimiento de las obligaciones del Estado en lo que se refiere a los derechos colectivos de los pueblos indígenas contenidos en este documento. El resultado de este esfuerzo constituye un punto de partida común para las instituciones públicas, las organizaciones y diferentes estructuras indígenas, el Sistema de Naciones Unidas y las organizaciones de la sociedad civil, además de ser el primer paso para la elaboración de posteriores programas encaminados a garantizar a los pueblos indígenas el pleno goce de sus derechos.



Por otro lado, debemos tener en consideración que el ámbito de los derechos humanos es un escenario dinámico en evolución, nuevos marcos legislativos nacionales, nuevas políticas y programas surgen como resultado de los compromisos adquiridos por los Estados, por ello, la información contenida en el Diagnóstico ha de ser entendida como un referente en un espacio en continuo cambio.

La OACNUDH desea expresar su especial agradecimiento a los miembros de la Instancia Consultiva Regional de Pueblos Indígenas por haber confiando en esta iniciativa, por su

dedicación, su apoyo, sus enseñanzas y su sabiduría. La OACNUDH agradece también al equipo técnico por su compromiso y profesionalismo en la tarea encomendada. Todo lo anterior no habría sido posible sin la generosa contribución del Ministerio de Relaciones Exteriores del Reino del Noruega, importante aliado de los derechos humanos, los pueblos indígenas y de esta iniciativa.

La OACNUDH dedica este trabajo a los hombres y mujeres indígenas que caminan en busca de la igualdad y la justicia para construir un mundo de respeto hacia la diversidad.



Carmen Rosa Villa Quintana  
Representante Regional para América Central  
Oficina Regional del Alto Comisionado  
de Naciones Unidas para los Derechos Humanos



Mujer ngäbe. PNUD Costa Rica.

## INTRODUCCIÓN

Los pueblos indígenas de América Central comparten una historia común de discriminación y exclusión que les ha mantenido al margen de las sociedades con las que conviven. A través del movimiento de derechos humanos, los pueblos indígenas encontraron el impulso para alcanzar cambios políticos y construir una relación de respeto con los Estados. En la actualidad, a pesar de los avances, continúan existiendo grandes brechas entre el respeto y la protección de los derechos y la situación real que viven los pueblos indígenas.

Los Estados de la región han contraído una serie de obligaciones en materia de derechos humanos mediante la ratificación de tratados e instrumentos internacionales, muchos de ellos reconocidos también en las legislaciones nacionales. En materia de pueblos indígenas, los Estados centroamericanos son signatarios del Convenio n° 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, a excepción de El Salvador y Panamá, países en los que está vigente el Convenio n°107 sobre poblaciones indígenas y tribales. Con relación a la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, los 6 Estados que cubre este Diagnóstico –Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá– votaron a favor de su adopción ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, mostrando su compromiso con el respeto y promoción de los derechos contenidos en ella. Sin embargo, para alcanzar el pleno ejercicio de los derechos humanos de los pueblos indígenas es necesario determinar los avances y

desafíos en la protección de sus derechos para posteriormente elaborar programas encaminados a cumplir con las obligaciones internacionales.

Por otra parte, el Sistema de Naciones Unidas también tiene obligaciones concretas con relación a la promoción del respeto de los derechos de los pueblos indígenas y su plena aplicación. Estas obligaciones emanan de la propia Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que en sus artículos 41 y 42 establece el marco de cooperación de los organismos y agencias especializadas de Naciones Unidas para velar por la eficacia de la aplicación de las disposiciones contenidas en la Declaración, cooperar financieramente y ofrecer asistencia técnica a los Estados y los pueblos indígenas.

En virtud de estas obligaciones, el Grupo de Trabajo para el Desarrollo de Naciones Unidas elaboró en 2008 unas directrices<sup>1</sup> tendientes a garantizar la transversalización e integración de los asuntos indígenas en los mecanismos y programas del sistema de Naciones Unidas y formular planes de acción para su implementación. Estas directrices establecen que los Equipos de País de las Naciones Unidas deben reconocer la especificidad de las situaciones y culturas indígenas al implementar su programación, basada en el enfoque de derechos humanos, tomando en cuenta las propuestas de las comunidades indígenas para integrar sus derechos sociales, políticos, culturales y económicos en las estrategias de desarrollo definidas en cada país. En este contexto, la participación de los pueblos indígenas es un principio fundamental.

<sup>1</sup> Directrices sobre las cuestiones relativas a los pueblos Indígenas.



Estas son las razones que motivaron la elaboración del presente Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en América Central, cuyo objetivo es identificar los desafíos que enfrentan los pueblos indígenas para el ejercicio de sus derechos colectivos reconocidos en el ámbito internacional; identificar estrategias para superar esos desafíos desde la perspectiva de los pueblos indígenas, de las instituciones del Estado y del sistema de Naciones Unidas; y definir acciones concretas para avanzar hacia la efectiva realización de los derechos de los pueblos indígenas. El resultado de este esfuerzo constituye un punto de partida común para las instancias públicas, las organizaciones y diferentes estructuras indígenas, las Naciones Unidas y la sociedad civil en general, para orientar las actividades que realizan todos los actores en materia de pueblos indígenas.

Para cumplir con los propósitos del Diagnóstico, y elaborar el documento, la Oficina Regional de la OACNUDH creó una Instancia Consultiva Regional de Pueblos Indígenas compuesta por personas indígenas de los países que están bajo el mandato de la Oficina Regional<sup>2</sup>. La Instancia Consultiva trabajó junto al equipo técnico de este proyecto en un proceso participativo de interlocución.

Como se explica en el capítulo sobre la metodología empleada para el estudio, se determinaron una serie de temas –derechos– prioritarios y se analizó el lineamiento de cada uno de los países con el marco jurídico internacional de protección de los derechos de los pueblos indígenas.

Los temas prioritarios analizados en el Diagnóstico son los siguientes:

1. Tierras, Territorios y Recursos Naturales
2. Consulta
3. Libre Determinación
4. Acceso a la Justicia
5. Participación Política
6. Educación
7. Salud
8. Igualdad y No Discriminación

El Diagnóstico está compuesto de dos partes. En la primera parte se presenta la Instancia Consultiva Regional, la metodología y el marco conceptual y jurídico utilizado para la elaboración del estudio. Y en la segunda parte, se presentan los Diagnósticos por país elaborados en base a los ejes mencionados. Cada Diagnóstico de país incorpora las recomendaciones de los Talleres de validación y definición hacia un plan de acción que fueron realizados en cada país, a excepción de Guatemala, con pueblos indígenas, instituciones del Estado, académicos y Sistema de Naciones Unidas para validar el contenido del presente Diagnóstico y definir, de manera conjunta, las líneas y estrategias para la construcción de un plan de acción.

Como resultado de este Diagnóstico, la Oficina Regional de la OACNUDH elaboró un Plan de Acción en base a las recomendaciones de los diferentes actores en cada país. Se confía en que el trabajo realizado sea de utilidad para los funcionarios públicos, los pueblos indígenas y el Sistema de Naciones Unidas en los países de la región, buscando como fin último la igualdad y la equidad.



<sup>2</sup> Ver capítulo sobre la Instancia Consultiva Regional de Pueblos Indígenas.

## INSTANCIA CONSULTIVA REGIONAL DE PUEBLOS INDÍGENAS

El artículo 41 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas establece que el Sistema de Naciones Unidas, a través de sus órganos especializados, debe contribuir a la plena aplicación de las disposiciones contenidas en la Declaración, y para ello, se deben establecer los medios que aseguren la participación de los pueblos indígenas en relación a los asuntos que les conciernen.

Tras la aprobación de la Declaración, el Grupo de Naciones Unidas para el Desarrollo elaboró las Directrices sobre las cuestiones relativas a los pueblos indígenas, con el propósito de ayudar al Sistema de Naciones Unidas a integrar y transversalizar las cuestiones indígenas en las actividades operativas y programáticas. Estas Directrices promueven un enfoque de derechos humanos con pertinencia cultural, sensible a la especificidad indígena, y ofrecen un marco normativo, operativo y político para la implementación de los derechos de los pueblos indígenas. Entre los principios que promueven estas Directrices está la participación efectiva de los pueblos indígenas y sus representantes en

todos los ciclos de programación y procesos de planificación estratégica, así como asegurar que sus derechos sean respetados, promovidos y fortalecidos gracias a las actividades de programas y proyectos.

Con la finalidad de respetar la diversidad cultural de la región, garantizar el diálogo intercultural con los pueblos indígenas y hacer efectiva su participación para integrar su visión en el programa de trabajo de la Oficina Regional para América Central, se creó en noviembre de 2010, la Instancia Consultiva Regional de Pueblos Indígenas, bajo el Proyecto Regional Diagnóstico y Plan de Acción para la efectiva realización de los derechos de los pueblos indígenas en Centroamérica, financiado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega.

La Instancia Consultiva Regional es un grupo de discusión e intercambio entre las organizaciones indígenas a nivel de país y la Oficina Regional para América Central de la OACNUDH. Está integrada por 15 miembros procedentes de los países que cubre, bajo su mandato, la Oficina Regional para América Central de OACNUDH, que son, Costa



Primera reunión de la Instancia Consultiva Regional. Noviembre 2010. OACNUDH-Oficina Regional para América Central.

Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua, y Panamá. Desde su creación, se ha convertido en un espacio legítimo de participación, consulta, diálogo y reflexión, con y para, los pueblos indígenas de Centroamérica.

Para la elección de sus miembros, la Oficina Regional para América Central de OACNUDH lanzó una convocatoria en septiembre de 2010, en la que se invitaba a las organizaciones, asociaciones y diferentes estructuras indígenas a postular a sus candidatos. Sobre la base de los Términos de Referencia elaborados para la convocatoria, la equidad de género y el balance generacional, se eligieron a tres representantes de cada país garantizando una amplia representatividad de la diversidad cultural de la región.

Contando con el aval de sus organizaciones y/o estructuras, 7 mujeres y 8 hombres fueron nombrados como miembros de la Instancia para cumplir con las siguientes funciones:

1. Asegurar la participación y representación

de los intereses de los pueblos indígenas de Centroamérica durante las etapas que comprenden el proceso de ejecución del proyecto regional de la Oficina Regional de la OACNUDH.

2. Prestar asesoramiento y proporcionar insumos al equipo técnico del proyecto durante la implementación del proyecto regional.
3. Garantizar que los ejes temáticos que comprende el Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en América Central reflejen el estado de situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas.
4. Contribuir a identificar líneas de acción -a partir del diagnóstico- que permitan a la Oficina Regional desarrollarlos en un futuro plan de acción.
5. Garantizar que el diagnóstico y el futuro plan de acción promuevan la igualdad de género y que se visibilice el estado de situación de la mujer indígena.

### Los miembros de la Instancia Consultiva Regional son los siguientes:

PAIS	NOMBRE	PUEBLO INDÍGENA
Costa Rica	Hugo Lázaro Estrada Justa Romero Isabel Rivera	Brunca Bribri Teribe
El Salvador	Claudia Guadalupe Pérez Fidel Flores Hernández Ismael Ernesto Crespín Rivera	Nahuat Pipil Nahuat Nahuat Pipil
Honduras	Berta Cáceres Lorenzo Tinglas Maclin Santiago Flores Rosales	Tawahka Lenca Miskito
Nicaragua	Jadder Iván Mendoza Lewis María José Mendoza Murphy Almendrales Robinson	Miskito Monimbó Mayangna
Panamá	Adolfo Mezúa Antonia Alba Andrade Floriselda Peña	Emberá Kuna Wounaan

La primera reunión de la Instancia Consultiva tuvo lugar en noviembre de 2010, en ella, la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, el equipo técnico del proyecto regional y los miembros de la Instancia sentaron las bases de su trabajo y acordaron asuntos logísticos y organizativos sobre la planificación, calendario de actividades, metodología y funcionamiento interno. En esta primera reunión se trabajó también sobre el diseño y estructura del presente Diagnóstico, donde los miembros de la Instancia Consultiva Regional establecieron los ocho ejes temáticos antes mencionados.

Durante la elaboración del Diagnóstico, el equipo técnico y los miembros de la Instancia mantuvieron una estrecha comunicación para tejer el contenido de este estudio. Con el objetivo de garantizar la participación de sus pueblos, los miembros de la Instancia establecieron, a su vez, mecanismos participativos en sus países y poder así aportar una información más detallada al contenido del Diagnóstico.

En febrero de 2011, la Instancia Consultiva Regional celebró su segunda sesión, en la que revisó y analizó una primera versión del presente Diagnóstico, se establecieron nuevos lineamientos para la compilación de información y se aportó, en palabras de los propios miembros, vida a los documentos. En esta segunda sesión, el equipo técnico y los miembros de la Instancia definieron la metodología de validación de los diagnósticos para cada país. Para llevar a cabo dicha validación se acordó organizar talleres para los siguientes actores, Estado, pueblos indígenas, académicos y Sistema de Naciones Unidas. El objetivo de los talleres serían doble: a) validar el contenido de los diagnósticos, y b) definir estrategias para un futuro plan de acción, sobre la base de los hallazgos de los diagnósticos.

Los miembros de la Instancia apoyaron de forma enérgica al equipo técnico para convocar y preparar los talleres de validación con los pueblos indígenas de sus respectivos países.



Berta Cáceres y Santiago Flores - Miembros de la Instancia Consultiva Regional de Pueblos Indígenas. Honduras. OACNUDH-Oficina Regional para América Central.





Antonia Alba - Miembro de la Instancia Consultiva Regional de Pueblos Indígenas. Panamá. OACNUDH-Oficina Regional para América Central.

La Instancia Consultiva Regional participó activamente en todos los talleres que se organizaron en sus países, presentando el trabajo realizado conjuntamente con OACNUDH y el equipo técnico del proyecto y exponiendo las necesidades de sus pueblos, su visión del desarrollo y sus recomendaciones para avanzar hacia el efectivo ejercicio de sus derechos.

La última reunión de la Instancia Consultiva Regional se celebró en junio de 2011, tras la ronda de validación centroamericana. En esta última reunión se consolidaron los aportes recogidos en los diferentes talleres, se reformularon los Diagnósticos y se definieron recomendaciones y estrategias, por país, que permitirían sentar las bases de una futura programación y plan de acción para los Estados, las organizaciones indígenas, el sistema de Naciones Unidas y la sociedad civil en general. Esa reunión también sirvió como espacio de evaluación, reflexión y aprendizaje de la experiencia y la labor realizada. Los miembros de

la Instancia compartieron sus experiencias vividas en este espacio participativo. En líneas generales, los miembros expresaron su agradecimiento por haberseles brindado la oportunidad de participar tan activamente desde el inicio de un proyecto. Resaltaron la importancia de estos espacios para poder acceder al sistema de Naciones Unidas e incidir en la toma de decisiones de las cuestiones que les afectan. Enfatizaron también que este tipo de mecanismos sirven para legitimar entre sus pueblos el trabajo de la cooperación internacional, ya que mediante su participación en estos espacios se sienten parte de los proyectos y tienen un sentimiento de pertenencia con ellos. La Instancia Consultiva también ha constituido una red de intercambio y cooperación entre los pueblos de la región posibilitando el aprendizaje mutuo. Los miembros de la Instancia Consultiva Regional instaron a la OACNUDH a mantener y fortalecer este espacio y poder implementar acciones futuras que garanticen el respeto de sus derechos.



Miembros de la Instancia Consultiva Regional de Pueblos Indígenas. Febrero de 2011. OACNUDH-Oficina Regional para América Central.





## METODOLOGIA

La metodología empleada para la elaboración del Diagnóstico, en consulta con la Instancia Consultiva Regional, fue la siguiente:

- a) Definición del enfoque del Diagnóstico.
- b) Determinación de la estructura para hacer el análisis del Diagnóstico.
- c) Obtención de la información.
- d) Análisis de la información y elaboración de los documentos preliminares.
- e) Validación de la información con los diferentes actores, Estado, pueblos indígenas, académicos y Sistema de Naciones Unidas.

### DEFINICIÓN DEL ENFOQUE DEL DIAGNÓSTICO

La Instancia Consultiva Regional y el equipo técnico del proyecto regional consideraron que, dada la limitación de recursos, lo más adecuado para elaborar el Diagnóstico, era adoptar un enfoque basado en el análisis de la situación de los derechos específicos de los pueblos indígenas en cada país. Esto se hizo atendiendo a los estándares más altos de protección de los derechos humanos en materia de los pueblos indígenas.

Bajo esta premisa, el análisis de cada uno de los derechos que se incluyen en este Diagnóstico, determina en primer lugar, el marco legal internacional y cuáles son por tanto las obligaciones del Estado y, conforme a ello, la revisión del estado de cumplimiento de las instancias estatales.

### DETERMINACIÓN DE LA ESTRUCTURA DE ANÁLISIS DEL DIAGNÓSTICO

Para determinar la estructura del Diagnóstico, el equipo técnico del proyecto regional y la Instancia Consultiva Regional determinaron dos ejes:

1. El análisis de los derechos colectivos reconocidos internacionalmente a los pueblos indígenas.
2. Selección de los derechos cuya implementación enfrenta mayores retos. Debido a las limitaciones de recursos y de tiempo, se acordó seleccionar, entre una gran cantidad

de derechos, aquellos que debían ser priorizados por ser los que presentan mayores conflictos para los pueblos indígenas de la región centroamericana y ser detonantes de situaciones de conflictividad en el ámbito social, económico y político de la región.

Los derechos seleccionados fueron los siguientes:

1. Tierras, Territorios y Recursos Naturales
2. Consulta
3. Libre Determinación
4. Acceso a la Justicia
5. Participación Política
6. Educación
7. Salud
8. Igualdad y No Discriminación

### OBTENCIÓN DE LA INFORMACIÓN

Para la realización del Diagnóstico fue necesario obtener información de diversas formas y fuentes, a través de fuentes primarias y secundarias. Se llevó a cabo la revisión de investigaciones específicas, estadísticas, legislación, políticas públicas, resoluciones, recomendaciones y observaciones de organismos internacionales, informes académicos y publicaciones. Se realizaron consultas con personas expertas, con funcionarios públicos, instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil. Y por último, se efectuaron entrevistas y mesas de trabajo temáticas para compilar y actualizar información específica sobre el área de educación, salud y tierras.

Para integrar el enfoque de las mujeres en el Diagnóstico, se realizaron grupos focales con mujeres en todos los países excepto Guatemala. La información recogida en estos grupos se integra en los diferentes ejes temáticos y se plasma también en una publicación específica, resultado de los grupos focales, sobre las experiencias de vida, como lideresas indígenas de las mujeres que integran la Instancia Consultiva Regional de Pueblos Indígenas de la Oficina Regional de OACNUDH.



*Grupo focal con mujeres indígenas en Honduras. Mayo 2011. OACNUDH-Oficina Regional para América Central.*



### ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN Y ELABORACIÓN DE LOS DOCUMENTOS PRELIMINARES

La cantidad y calidad de la información obtenida para hacer el análisis fue variada en cada uno de los derechos y para cada país.

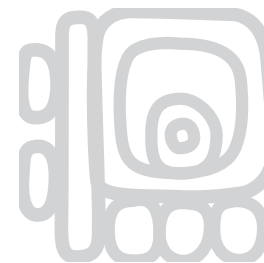
La búsqueda de información reveló la falta de información desagregada por etnia y la escasez de estudios de derechos humanos enfocados a pueblos indígenas. La desinformación o falta de conocimiento de los funcionarios públicos sobre las obligaciones del Estado en materia indígena también se hicieron latentes durante la elaboración del Diagnóstico. Sobre algunos derechos, como libre determinación, participación o consulta, la información institucional disponible es prácticamente inexistente, debido a la ausencia y/o inadecuados mecanismos y políticas públicas destinadas a implementar estos derechos. Con relación a los derechos de educación y salud, la información disponible en las instituciones del Estado no tiene un enfoque colectivo y no revela información desagregada por pueblos indígenas.

Debido a la exigua información disponible sobre el cumplimiento de las obligaciones relativas a algunos derechos, en algunos de los países examinados, el abordaje de varios derechos se ha unificado en un solo apartado, como es el caso de El Salvador, donde consulta, participación política y libre determinación se analizan conjuntamente. En el Diagnóstico de Costa Rica, consulta y libre determinación también se abordan en un mismo apartado, en razón de la situación particular del país.

La redacción de los Diagnósticos correspondió al equipo técnico consultores que fueron contratados para la elaboración del estudio, quienes trabajaron de la mano con los miembros de la Instancia Consultiva Regional de Pueblos Indígenas.



Taller de validación del Diagnóstico y definición para un plan de acción. Pueblos Indígenas del Pacífico Centro Norte. Nicaragua. Abril 2011. OACNUDH-Oficina Regional para América Central.



### VALIDACIÓN DE LA INFORMACIÓN

Tras la elaboración de los Diagnósticos preliminares, los documentos fueron revisados, socializados y validados en diferentes etapas.

En primer lugar, se organizó un taller de trabajo con los miembros de la Instancia Consultiva Regional de Pueblos Indígenas, y tras ello, se realizaron talleres de socialización y validación del contenido de los Diagnósticos con los siguientes actores, instituciones del Estado, pueblos indígenas, académicos y el sistema de Naciones Unidas. Estos talleres se organizaron en los cinco países que están bajo el mandato de la Oficina Regional de la OACNUDH, a excepción de Nicaragua, donde no fue posible realizar la reunión con las instituciones del Estado. En los talleres de validación se presentó el contenido de los Diagnósticos y se recogieron comentarios e insumos de los participantes. En algunos países como Costa Rica y Panamá, los funcionarios de

algunos sectores solicitaron la organización de mesas de trabajo temáticas para completar la información. Estas mesas temáticas se llevaron a cabo en los días posteriores a los talleres de validación.

Estos espacios de socialización sirvieron también para definir, de manera conjunta, posibles líneas de acción orientadas a mejorar la promoción y la protección de los derechos de los pueblos indígenas. Esta información ha sido incluida, a modo de recomendaciones, en las conclusiones del Diagnóstico de cada país.

Los miembros de la Instancia Consultiva Regional de Pueblos Indígenas participaron en todos los Talleres de validación y definición de un plan de acción, organizados en sus respectivos países. La lista de participantes de cada taller se encuentra al final del Diagnóstico de cada país.



Taller de Validación del Diagnóstico y Definición para un Plan de Acción. Pueblos Indígenas del Pacífico Centro Norte. Nicaragua. Abril 2011. OACNUDH-Oficina Regional para América Central.



## MARCO CONCEPTUAL Y MARCO JURÍDICO

De acuerdo a la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, los Estados que firman y ratifican un tratado, adquieren obligaciones que deben ser cumplidas de buena fe sin invocar disposiciones de su derecho interno como justificación para incumplir con su contenido<sup>3</sup>. Con pleno conocimiento de este compromiso, los Estados centroamericanos han contraído obligaciones en materia de derechos humanos mediante la firma y ratificación de los tratados correspondientes, y por ende, deben dar cumplimiento a las recomendaciones emitidas por los organismos internacionales de protección de los derechos humanos.

En lo que se refiere a políticas públicas con enfoque de derechos humanos, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Viena en 1993, fue el marco en el que los Estados se comprometieron a avanzar decididamente, elaborando y adoptando la Declaración y Programa de Acción de Viena<sup>4</sup>. En este documento, los Estados asumieron el compromiso de elaborar planes nacionales de acción que les permitieran identificar medidas para mejorar la promoción y protección de los derechos humanos para dar cumplimiento a las obligaciones contraídas mediante los tratados.

El marco conceptual y jurídico seleccionado para la elaboración de este Diagnóstico son los principales instrumentos internacionales sobre pueblos indígenas, el Convenio n°169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Por la relevancia en el tema, también se han utilizado como marco los siguientes tratados internacionales, la

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial; y la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y la Convención sobre los Derechos del Niño.

De igual manera se considera la perspectiva de la Organización Mundial de la Salud, la Organización Panamericana de la Salud y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

El desarrollo normativo de estos conceptos ha sido complementado con las observaciones temáticas de organismos especializados como la Organización Internacional del Trabajo; el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, las recomendaciones de los Órganos creados en virtud de los Tratados, los Procedimientos Especiales del Consejo de Derechos Humanos, los informes temáticos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre pueblos indígenas, los estudios e investigaciones del Instituto Interamericano de Derechos Humanos sobre pueblos indígenas y los informes de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Finalmente en el desarrollo temático de cada país se contempla el marco normativo nacional específico sobre pueblos indígenas.

<sup>3</sup> Véase Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, UN Doc/A/CONF.39/27. Viena, 23 de mayo de 1969. En vigor desde el 27 de enero de 1980. Artículos 26 y 27.

<sup>4</sup> Véase la Declaración y Programa de Acción de Viena, adoptado el 25 de junio de 1993. A/CONF.157/23. 12 de julio de 1993.



Marco Internacional de Protección de los Derechos de los Pueblos Indígenas.  
OACNUDH-Oficina Regional para América Central.



## PUEBLOS INDÍGENA

La comunidad internacional no ha adoptado una definición de pueblos indígenas, y la opinión que actualmente prevalece es que no se requiere una definición universal formal para el reconocimiento y la protección de sus derechos. Sin embargo, esto no debe constituir de manera alguna un obstáculo para las agencias de la ONU en el abordaje de las cuestiones sustanciales que afectan a los pueblos indígenas. A continuación se presenta un breve resumen de algunas definiciones que nos pueden ayudar a delinear las características de los pueblos indígenas:

- El Convenio n° 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales de 1989 se aplica a:
  - › Pueblos tribales cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial.
  - › Los pueblos considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas (artículo 1(1) del Convenio n° 169 de la OIT).
  - › El Convenio también declara, en su artículo 1(2) que la conciencia de su identidad indígena o tribal deberá ser considerada un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del Convenio (auto-determinación).
- El Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas (Estudio Martínez Cobo) propone la siguiente definición práctica: Son comunidades, pueblos y naciones indígenas

los que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión que se desarrolló en sus territorios, se considera distintos de otros sectores de las sociedades que ahora prevalecen en esos territorios o en partes de ellos. Constituyen ahora sectores no dominantes de la sociedad y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia continuada como pueblos, de acuerdo con sus propios patrones culturales, sus instituciones sociales y sistemas legales<sup>5</sup>.

- El documento de trabajo del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas sobre el concepto de pueblos indígena enuncia los siguientes factores que han sido considerados pertinentes para la comprensión del concepto indígena por las organizaciones internacionales y los expertos jurídicos:
  - › la prioridad en el tiempo respecto a la ocupación y el uso de un determinado territorio;
  - › la perpetuación voluntaria de la distinción cultural, que puede incluir los aspectos del idioma, la organización social, la religión y los valores espirituales, los modos de producción, las leyes e instituciones;
  - › la conciencia de la propia identidad, así como su reconocimiento por otros grupos, o por las autoridades estatales, como una colectividad distinta; y
  - › una experiencia de sometimiento, marginación, desposeimiento, exclusión o discriminación, independientemente de que estas condiciones persistan o no<sup>6</sup>.
- La autoidentificación como indígena o tribal es considerada un criterio fundamental, y ésta es la práctica en las Naciones Unidas y sus agencias especializadas, así como en ciertas organizaciones intergubernamentales regionales.

- El artículo 33 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas se refiere al derecho de los pueblos indígenas a decidir sus propias identidades y procedimientos de pertenencia.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha considerado en sus sentencias:

*[...] que no corresponde a este Tribunal ni al Estado determinar la pertenencia étnica o el nombre de la Comunidad. Como el mismo Estado reconoce, "no puede [...] unilateralmente adjudicar o desmentir denominaciones de [las] Comunidades Indígenas, por corresponder este acto a la Comunidad en referencia". La identificación de la Comunidad, desde su nombre hasta su composición, es un hecho histórico social que hace parte de su autonomía. Este ha sido el criterio del Tribunal en similares situaciones<sup>7</sup>. Por tanto, la Corte y el Estado deben limitarse a respetar las determinaciones que en este sentido presente la Comunidad, es decir, la forma cómo ésta se auto-identifique<sup>8</sup>.*



Comarca Ngäbe. Panamá.  
OACNUDH-Oficina Regional para América Central.

## DERECHO A LA TIERRAS, TERRITORIOS Y RECURSOS NATURALES

Para los pueblos indígenas, las tierras y los territorios tienen dimensiones materiales, culturales y espirituales. Son necesarios para su supervivencia y sostenibilidad económica, y están intrínsecamente ligados a la identidad y existencia de su pueblo. Los pueblos indígenas exigen la propiedad inalienable y colectiva de sus tierras y territorios. Ocupaciones tradicionales como el pastoreo en tierras secas, la caza y recolección, la pesca, la agricultura por rotación en los bosques tropicales y la cría de renos en el ártico, entre otras, han evolucionado en equilibrio con ecosistemas específicos. Cualquier invasión de sus tierras y territorios sitúa a los pueblos indígenas en una condición de vulnerabilidad. Esta relación única entre los pueblos indígenas y sus territorios ha sido ampliamente reconocida por el derecho internacional de los derechos humanos. La tierra es el espacio geográfico en el que se desarrolla la dinámica de las sociedades indígenas. El territorio se vuelve condición fundamental para ejercer el derecho a la vida, y a partir de ahí ejercer los derechos culturales, políticos, económicos y sociales. Este aspecto ha sido reconocido en el artículo 13(1) del Convenio n°169 de la OIT y el artículo 25 de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Este artículo establece que "los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y fortalecer su propia relación espiritual con las tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado y utilizado y a asumir las responsabilidades que a ese respecto les incumben para con las generaciones venideras".

El artículo XXIII de la Declaración Americana y el artículo 21 de la Convención Americana protegen esta vinculación estrecha que los pueblos indígenas guardan con las tierras, así como con los recursos

<sup>5</sup> Naciones Unidas. Grupo de Trabajo sobre las poblaciones Indígenas. Estudio sobre el problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas. E/CN.4/Sub.2/1986/7. Ginebra, 1986.

<sup>6</sup> Documento de trabajo sobre el concepto de "pueblos indígenas" del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas E/CN.4/Sub.2/AC.4/1996/2. Disponible en: <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G96/129/83/pdf/G9612983.pdf?OpenElement>

<sup>7</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172. Párr. 164.

<sup>8</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay. Sentencia de 24 de agosto de 2010. Serie C No. 214.

naturales de los territorios ancestrales<sup>9</sup>, este vínculo es fundamental para asegurar el ejercicio de otros derechos de los pueblos indígenas. Según han reiterado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana, la preservación de la conexión particular entre las comunidades indígenas y sus tierras y recursos se vincula con la existencia misma de estos pueblos, y por lo tanto “amerita medidas especiales de protección”<sup>10</sup>.

La forma en que los pueblos indígenas entienden la propiedad de la tierra tiene un carácter colectivo. Esta visión está ligada a la conexión que los pueblos indígenas tienen con la tierra y los recursos naturales. La Corte Interamericana de Derechos Humanos también ha sentado jurisprudencia sobre el carácter colectivo de la tierra.

86. Además, la Corte ha tenido en cuenta que entre los indígenas existe una tradición comunitaria sobre una forma comunal de la propiedad colectiva de la tierra, en el sentido de que la pertenencia de ésta no se centra en un individuo sino en el grupo y su comunidad. Los indígenas por el hecho de su propia existencia tienen derecho a vivir libremente en sus propios territorios; la estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra debe de ser reconocida y comprendida como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica. 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<sup>11</sup>.

87. Asimismo, la Corte ha señalado que los conceptos de propiedad y posesión en las comunidades indígenas pueden tener una significación colectiva, en el sentido de que la pertenencia de ésta “no se centra en un individuo sino en el grupo y su comunidad”<sup>12</sup>. Esta noción del dominio y de la posesión sobre las tierras no necesariamente corresponde a la concepción clásica de propiedad, pero merece igual protección del artículo 21 de la Convención. Desconocer las versiones específicas del derecho al uso y goce de los bienes, dadas por la cultura, usos, costumbres y creencias de cada pueblo, equivaldría a sostener que sólo existe una forma de usar y disponer de los bienes, lo que a su vez significaría hacer ilusoria la protección del artículo 21 de la Convención para millones de personas<sup>13</sup>.

Los principios rectores del derecho a la tierra y los territorios, contenidos en el Convenio n° 169 de la Organización Internacional del Trabajo y en la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, son los siguientes:

Las tierras y territorios de los pueblos indígenas deben ser reconocidos jurídicamente, demarcados y protegidos de presiones externas. Reconocido en el artículo 26 de la Declaración,

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado o adquirido.
2. Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otro tipo tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma.
3. Los Estados asegurarán el reconocimiento y protección

jurídicos de esas tierras, territorios y recursos. Dicho reconocimiento respetará debidamente las costumbres, las tradiciones y los sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas de que se trate.

El artículo 14(2) del Convenio n°169 de la OIT también establece el derechos de los pueblos indígenas a poseer y utilizar las tierras que tradicionalmente han ocupado. 2. Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión.

Los pueblos indígenas tienen derecho a utilizar las tierras que han ocupado tradicionalmente y, a gestionarlas bajo sus sistemas de gestión tradicionales. Artículo 14(1) del Convenio n°169; “Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes”.

Este derecho también está reconocido en el artículo 27 de la Declaración. Los Estados establecerán y aplicarán, conjuntamente con los pueblos indígenas pertinentes, un proceso equitativo, independiente, imparcial, abierto y transparente, en el que se reconozcan debidamente las leyes, tradiciones, costumbres y sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas, para reconocer y adjudicar los derechos de los pueblos indígenas en relación con sus tierras, territorios y recursos, comprendidos aquellos que tradicionalmente han poseído u ocupado o utilizado. Los pueblos indígenas tendrán derecho a participar en este proceso”.

En los casos en los que los pueblos indígenas hayan perdido sus tierras, éstos tienen derecho a la compensación restitución o reparación. Este derecho está reconocido en el artículo 16(5) del Convenio 169 de la OIT, “deberá indemnizarse plenamente a las personas trasladadas y reubicadas por cualquier pérdida o daño que hayan como consecuencia de su desplazamiento”.

Derecho también reconocido en el artículo 28 de la Declaración. “Los pueblos indígenas tienen derecho a la reparación, por medios que pueden incluir la restitución o, cuando ello no sea posible, una indemnización justa y equitativa por las tierras, los territorios y los recursos que tradicionalmente hayan poseído u ocupado o utilizado y que hayan sido confiscados, tomados, ocupados, utilizados o dañados sin su consentimiento libre, previo e informado. 2. Salvo que los pueblos interesados hayan convenido libremente en otra cosa, la indemnización consistirá en tierras, territorios y recursos de igual calidad, extensión y condición jurídica o en una indemnización monetaria u otra reparación adecuada.”

Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar las actividades que se llevan a cabo en sus territorios y, a que se eviten los efectos negativos el ambiente y sus sitios sagrados.

Convenio n°169 de la OIT. Artículo 19. “Los programas agrarios nacionales deberán garantizar a los pueblos interesados condiciones equivalentes a las que disfruten otros sectores de la población, a los efectos de:

- a) la asignación de tierras adicionales a dichos pueblos cuando las tierras de que dispongan sean insuficientes para garantizarles los elementos de una existencia normal o para hacer frente a su posible crecimiento numérico;
- b) el otorgamiento de los medios necesarios para el desarrollo de las tierras que dichos pueblos ya poseen”.

<sup>9</sup> CIDH, Informe de seguimiento-Acceso a la justicia e inclusión social: El camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia. Doc. OEA/Ser/L/V/II.135, Doc 40, 7 de agosto de 2009, párr. 156. En: CIDH. Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. 2009. Pág. 21.

<sup>10</sup> CIDH, Informe No. 75/02, Caso 11.140, Mary y Carrie Dann (Estados Unidos), 27 de diciembre de 2002, párr. 128. En: CIDH. Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. 2009. Pág. 21.

<sup>11</sup> Caso Comunidad Mayagna (Sumo) Awast Tingni Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79. Párr. 149; Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay. Supra nota 20. Párr. 118 y Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam. Supra nota 16. Párr. 90.

<sup>12</sup> Caso Comunidad Mayagna (Sumo) Awast Tingni Vs. Nicaragua. Supra nota 101. Párr. 149; Caso de la Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay. Supra nota 20. Párr. 120 y Caso del Pueblo de Saramaka Vs. Surinam, supra nota 16. Párr. 89.

<sup>13</sup> Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay. Supra nota 20. Párr. 120.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sentado jurisprudencia sobre estos principios estableciendo lo siguiente:

*109. El Tribunal recuerda su jurisprudencia respecto a la propiedad comunitaria de las tierras indígenas<sup>14</sup>, según la cual: 1) la posesión tradicional de los indígenas sobre sus tierras tiene efectos equivalentes al título de pleno dominio que otorga el Estado<sup>15</sup>; 2) la posesión tradicional otorga a los indígenas el derecho a exigir el reconocimiento oficial de propiedad y su registro<sup>16</sup>; 3) el Estado debe delimitar, demarcar y otorgar título colectivo de las tierras a los miembros de las comunidades indígenas<sup>17</sup>; 4) los miembros de los pueblos indígenas que por causas ajenas a su voluntad han salido o perdido la posesión de sus tierras tradicionales mantienen el derecho de propiedad sobre las mismas, aún a falta de título legal, salvo cuando las tierras hayan sido legítimamente trasladadas a terceros de buena fe<sup>18</sup>, y 5) los miembros de los pueblos indígenas que involuntariamente han perdido la posesión de sus tierras, y éstas han sido trasladadas legítimamente a terceros inocentes, tienen el derecho de recuperarlas o a obtener otras tierras de igual extensión y calidad<sup>19</sup>.*

## DERECHO A LA CONSULTA

La consulta es un mecanismo democrático para la adopción de decisiones. El deber de los Estados de celebrar consultas con los pueblos indígenas se expresa en numerosos instrumentos de derechos humanos. La Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, dispone, en su artículo 19 que, “los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado”. En la Declaración, la consulta está vinculada a otros derechos específicos reconocidos a los pueblos indígenas, como, el consentimiento en caso de traslado o reubicación (artículo 10), las medidas de reparación (artículo 11), las medidas para combatir la discriminación (artículo 15), la protección de los niños indígenas de la explotación infantil

(artículo 17), el consentimiento libre, previo e informado (artículo 19), el derecho a la reparación (artículo 28), el consentimiento en cuanto a la utilización de las tierras indígenas (artículo 29), la utilización de tierras para actividades militares (artículo 30), proyectos que puedan afectar las tierras y territorios (artículo 32), aplicación de medidas en relación a pueblos indígenas divididos por fronteras internacionales (artículo 36) y adopción de medidas para alcanzar los fines de la Declaración (artículo 38).

El Convenio n° 169 de la OIT también exige a los Estados, en su artículo 6, celebrar consultas de buena fe con los pueblos indígenas con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr su consentimiento sobre los aspectos de los planes o proyectos de gestión que les afecten. Al igual que en la Declaración, en el Convenio 169 la consulta fundamenta otros derechos y se insta a los

Estados a celebrar consultas con las comunidades indígenas en relación a diversos contextos, tales como, la explotación del subsuelo (artículo 15(2), la enajenación de las tierras (artículo 17(2), la elaboración de programas de formación (22.3) y los planes educativos (28(1).

El deber de los Estados de celebrar consultas efectivas con los pueblos indígenas se funda igualmente en los tratados esenciales de derechos humanos de las Naciones Unidas, en particular la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Recientemente el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, que vigila el cumplimiento de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, instó a numerosos gobiernos a que celebraran consultas con los pueblos indígenas sobre cuestiones que afectaban los derechos e intereses de esos pueblos<sup>20</sup>.

Cuando las decisiones del Estado afectan los intereses particulares de los pueblos indígenas, se requieren procedimientos especiales y diferenciados de consultas, procedimientos especiales que se justifican por la naturaleza de esos intereses particulares, que derivan del carácter distinto de los modelos e historias culturales de los pueblos indígenas, y porque los procesos democráticos y representativos corrientes no suelen bastar para atender a las preocupaciones particulares de los pueblos indígenas, que por lo general están marginados en la esfera política. El deber de los Estados de celebrar consultas con los pueblos indígenas, así como los diversos componentes normativos de dicho deber, se basan en el reconocimiento generalizado, como se manifiesta en la Declaración, de las características distintivas de los pueblos indígenas y de la necesidad de

medidas especiales que permitan corregir sus condiciones desfavorecidas<sup>21</sup>.

En relación a cuándo se debe aplicar el deber de celebrar consultas, el Relator Especial de Naciones Unidas para los derechos de los pueblos indígenas, Sr. James Anaya, ha indicado que, si bien sería irrealista decir que el Estado debe celebrar consultas directamente con los pueblos indígenas siempre que una decisión del Estado pueda afectarles, ya que prácticamente toda decisión legislativa y administrativa que adopte un Estado puede afectar de una u otra manera a los pueblos indígenas, al igual que al resto de la población, una interpretación de los diversos artículos pertinentes de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, basada en el propósito de dichos artículos, y teniendo en cuenta otros instrumentos internacionales y la jurisprudencia conexa, conduce a la siguiente conclusión sobre el ámbito de aplicación del deber de celebrar consultas: es aplicable siempre que una decisión del Estado pueda afectar a los pueblos indígenas en modos no percibidos por otros individuos de la sociedad. Una incidencia diferenciada de esa índole se presenta cuando la decisión se relaciona con los intereses o las condiciones específicas de determinados pueblos indígenas, incluso si la decisión tiene efectos más amplios, como es el caso de ciertas leyes<sup>22</sup>. Las características específicas del proceso de consulta requerido por el deber de celebrar consultas variarán necesariamente en función de la naturaleza de la medida propuesta y del alcance de su impacto sobre los pueblos indígenas<sup>23</sup>.

Teniendo en cuenta el marco normativo presente, y que no existe una fórmula aplicable a todos los países y todas las circunstancias, se deben adoptar medidas flexibles como lo sugiere el artículo 34 del Convenio 169 de la OIT.

<sup>14</sup> Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Supra nota 5. Párr. 131; Caso de la Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay. Supra nota 20. Párr. 128 y Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Supra nota 16. Párr. 89.

<sup>15</sup> Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua. Supra nota 101. Párr. 151 y Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay. Supra nota 20. Párr. 128.

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua. Supra nota 101. Párr. 164; Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Supra nota 45. Párr. 215 y Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Supra nota 16. Párr. 194.

<sup>18</sup> Caso de la Comunidad Moiwana Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 15 de junio de 2005. Serie C No. 124. Párr. 133 y Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay. Supra nota 20. Párr. 128.

<sup>19</sup> Caso de la Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay. Supra nota 20. Párrs. 128 a 130.

<sup>20</sup> Naciones Unidas. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas. James Anaya. A/HRC/12/34. Ginebra, 2009. Pág. 14.

<sup>21</sup> *Ibid.* Pág. 16.

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> *Ibid.* Pág. 17.



Por ello, para cumplir con un estándar que guíe un proceso de consulta se han identificado las siguientes seis características:

**1. La consulta debe realizarse con carácter previo.** Si lo que se busca como fin último es la participación efectiva de los pueblos indígenas en las decisiones que les afecten, resulta evidente que la consulta debe ser con anterioridad a la medida que se quiera adoptar.

Ello implica que las comunidades afectadas deben ser involucradas lo antes posible en el proceso<sup>24</sup>. En este sentido la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha determinado que “se debe consultar con los pueblos indígenas en las primeras etapas del plan...y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad”<sup>25</sup>.

**2. La consulta no se agota con la mera información.** Un mero trámite de audiencia, de información o de una reunión, no cumple lo dispuesto por el Convenio 169, pues se busca un “diálogo genuino entre ambas partes signadas por comunicación y entendimiento, mutuo respeto y buena fe, y con el deseo sincero de llegar a un acuerdo común”<sup>26</sup>. Del mismo modo los órganos de control de la OIT han señalado que se requiere “consultas sistemáticas con organizaciones... representativas [a fin de que] las personas u organizaciones que tuvieron la oportunidad de ser oídas pudieran, además de ser oídas, instaurar un intercambio genuino con continuidad y tiempo, al menos tener la posibilidad de llegar a acuerdos”<sup>27</sup>.

**3. La consulta debe ser de buena fe, dentro de un proceso que genere confianza entre las partes.** Los órganos de control normativo de la OIT han subrayado reiteradamente que “la consulta no debe agotarse en un mero trámite formal, sino que debe concebirse como un verdadero instrumento de participación”<sup>28</sup>. Adicionalmente el Comité Tripartito de la OIT ha señalado que, “considerando que el establecimiento de mecanismos eficaces de consulta y participación contribuyen a prevenir y resolver conflictos mediante el diálogo [y] disminuyen las tensiones sociales, el Comité subraya la necesidad de desplegar esfuerzos para intentar generar consensos en cuanto a los procedimientos, de facilitar su acceso dándoles amplia difusión y de crear un clima de confianza con los pueblos indígenas que propicie un diálogo productivo. El Comité considera que es consustancial a toda la consulta la instauración de un clima de confianza mutua”<sup>29</sup>.

**4. La consulta debe ser adecuada y a través de las instituciones representativas indígenas.**

El Comité tripartito de la OIT ha señalado que, “la expresión procedimientos apropiados debe entenderse con referencia a la finalidad de la consulta. No hay un único modelo de procedimiento apropiado y éste debería tener en cuenta las circunstancias nacionales y de los pueblos indígenas, así como la naturaleza de las medidas consultadas. En cuanto al propio proceso de consulta, éste debería tomar en cuenta la opinión de los diferentes pueblos que participan en la consulta sobre el procedimiento

a utilizarse para intercambiar, de manera que el procedimiento utilizado sea considerado apropiado para todas las partes”<sup>30</sup>. Por su parte la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su sentencia del Pueblo Saramaka contra Surinam afirma que “el Estado tiene el deber de consultar con los pueblos indígenas según sus costumbres y tradiciones, tomando en cuenta los métodos tradicionales del [pueblo indígena] para la toma de decisiones”. Sobre las instituciones representativas, los órganos de control de la OIT han indicado que “el Convenio no impone un modelo de institución representativa, lo importante es que estas sean el fruto de un proceso propio, interno de los pueblos indígenas”<sup>31</sup>. Asimismo han señalado “que no debe confundirse las instituciones representativas de los pueblos indígenas con las organizaciones más representativas de estos pueblos”<sup>32</sup>. “A la luz de estos criterios mínimos de representatividad, podría señalarse que éstos: (i) dependen contextualmente del alcance de las medidas a ser consultadas; (ii) deben atenerse a criterios sistemáticos y preestablecidos; (iii) deben incluir distintas formas de organización indígena, siempre que responda a procesos internos de estos pueblos; (iv) conforme a los principios de proporcionalidad y no discriminación, deben responder a una pluralidad de perspectivas identitarias, geográficas y de género”.

Por otra parte se ha indicado que “la consulta debe ser accesible...a la participación del mayor número de pueblos y comunidades indígenas, teniendo en cuenta las limitaciones materiales, institucionales y temporales existentes. Por otra parte la accesibilidad de los procesos de consulta debe tener en cuenta la diversidad lingüística de los pueblos indígenas, [...] facilitándoles, si fuere necesario, intérpretes u otros medios eficaces”. Finalmente sobre el particular el Relator señaló que el carácter adecuado de la

consulta, tiene una dimensión temporal, que de nuevo depende de las circunstancias precisas de la medida propuesta, teniendo en cuenta el respeto a las formas indígenas de decisión. En los términos de la OIT se deben prever los tiempos necesarios para que los pueblos indígenas del país puedan llevar a cabo sus procesos de toma de decisiones y participación efectivamente en las decisiones tomadas de una manera que se adapte a sus modelos culturales y sociales...”<sup>33</sup>.

**5. La consulta debe ser sistemática y transparente.** “Las consultas deben responder a procedimientos más o menos formalizados, sistemáticos, replicables y transparentes... a fin de dotar de seguridad jurídica a todo acto del Estado, así como a los objetivos de adecuación y representatividad de las consultas a los pueblos indígenas, evitando arbitrariedades y conflictos innecesarios. La adopción de dichos procedimientos debería ser en sí mismo un proceso consensuado, con la participación activa de los pueblos indígenas”<sup>34</sup>. Lo anterior supone que “[...] todo el sistema de aplicación de las disposiciones del Convenio se haga de manera sistemática y coordinada en cooperación con los pueblos indígenas, lo que supone un proceso gradual de creación de los órganos y mecanismos adecuados a esos fines”<sup>35</sup>.

**6. El alcance de la consulta.** [...] los procesos de consulta y consentimiento no dan lugar a que los mismos pueblos indígenas impongan su voluntad sobre el resto de la sociedad cuando estos otros tengan intereses legítimos e importantes en juego. Al oponerse a la imposición de una parte sobre la otra, los principios de consulta y de consentimiento buscan promover el entendimiento mutuo y el consenso en la toma de decisiones”<sup>36</sup>.

<sup>24</sup> Ibid. Caso del pueblo Saramaka contra Surinam, Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 28 de noviembre de 2007, Serie C No.172, citado por el Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas, Op.cit.

<sup>25</sup> Ibid.

<sup>26</sup> Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en el que se alega el incumplimiento por Colombia del Convenio 169, presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Central Unitaria de Trabajadores [en adelante Reclamación Colombia] GB.276/17/1; GB.282/14/3, 1999. Citado por el Relator Especial de NNUU. Op.cit.

<sup>27</sup> Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en el que se alega el incumplimiento por México del Convenio 169, presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por el Frente Auténtico de Trabajadores [en adelante Reclamación México] GB.283/17/1; GB.289/17/3, 2001. Citado por el Relator Especial de NNUU. Op.cit.

<sup>28</sup> Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en el que se alega el incumplimiento por Brasil del Convenio 169, presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por el Sindicato de Ingenieros del Distrito Federal [SENGE/DF en adelante Reclamación Brasil] GB.295/17; GB.304/14/7, 2006. Citado por el Relator Especial de NNUU. Op.cit.

<sup>29</sup> Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en el que se alega el incumplimiento por Guatemala del Convenio 169, presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Federación de Trabajadores del Campo y la Ciudad [FTCC - en adelante Reclamación Guatemala] GB.294/17/1; GB.299/6/1, 2005. Citado por el Relator Especial de NNUU. Op.cit.

<sup>30</sup> Reclamación Brasil, citado por el Relator Especial de NNUU. Op.cit.

<sup>31</sup> Reclamación de México.

<sup>32</sup> Ibid.

<sup>33</sup> Ibid.

<sup>34</sup> Ibid.

<sup>35</sup> OIT. Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación del Convenio y Recomendaciones, Informe III (parte 1ª). Conferencia Internacional del Trabajo. 96ª reunión. Ginebra. 2007. Pág. 600.

<sup>36</sup> Naciones Unidas. Observaciones del Relator Especial sobre la situación de derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas acerca del proceso de revisión constitucional en el Ecuador. Junio. 2008.

## DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN

La libre determinación se basa en la idea de que todas las personas tienen derecho a decidir su propio destino. Este es un derecho inherente de todas las personas, tanto individual como colectivamente.

El principio de libre determinación fue uno de los principios fundacionales incorporados a la Carta de las Naciones Unidas, que en su artículo 1(2) establece que se debe "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". Los pactos internacionales de derechos humanos presentan la libre determinación como un derecho de todos los pueblos. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en sus artículos 1(1) respectivamente, reconocen que "todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural".

La libre determinación es enunciada, en términos sustantivos similares, en otros instrumentos internacionales auspiciados por la ONU.

Tomando prestado el lenguaje de los pactos internacionales de derechos humanos, la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas reconoce en su artículo 3 que, "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". En ejercicio de su derecho de libre determinación, el artículo 4 de la Declaración reconoce el derecho de los pueblos indígenas "a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para

financiar sus funciones autónomas".

El preámbulo de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas reconoce la "urgente necesidad de respetar y promover los derechos intrínsecos de los pueblos indígenas, que derivan de sus estructuras políticas, económicas y sociales y de sus culturas, de sus tradiciones espirituales, de su historia y de su filosofía, especialmente los derechos a sus tierras, territorios y recursos". La Organización Internacional del Trabajo ha manifestado que en algunas instancias, el término "instituciones" se usa para hacer referencia a las instituciones u organizaciones físicas, mientras que para los pueblos indígenas puede tener un significado más amplio que incluye sus prácticas, costumbres y patrones culturales<sup>37</sup>.

Por su parte, el Convenio n° 169 de la Organización Internacional del Trabajo, si bien no hace una mención explícita a la libre determinación, su significado queda reflejado en el artículo 7(1), el cual establece que "los pueblos interesados deberán tener el derecho a 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, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural".

Tanto en el Convenio n° 169 de la OIT como en la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la libre determinación es el fundamento de otros muchos derechos. En el artículo 7(1) del Convenio se establecen los ámbitos en los que se debe respetar el derecho de los pueblos indígenas a tomar sus propias decisiones. En la Declaración hay una gama de derechos en base a la libre determinación, la autonomía y el autogobierno. Esto son, el derecho a conservar y reforzar las

propias instituciones (artículo 5); participar en la adopción de toma de decisiones a partir de sus instituciones propias (artículo 18); la participación en los procesos de consulta por medio de sus instituciones propias (artículo 19); el derecho a mantener y desarrollar sus propias instituciones políticas, económicas y sociales (artículo 20(1)); el derecho a una reparación justa y equitativa (artículo 20(2)); el derecho a determinar y elaborar sus estrategias de desarrollo (artículo 23); determinar las prioridades y estrategias para el desarrollo y utilización de sus tierras y territorios

(artículo 32.1); determinar la composición y estructuras de sus propias instituciones (artículo 33.2); derecho a mantener y desarrollar sus instituciones, costumbres y espiritualidad (artículo 34); determinar la responsabilidad de sus individuos para con sus comunidades (artículo 35); derecho a negociar acuerdos y exigir su cumplimiento (artículo 37); establecer medios de información propios y acceder al resto de medios de información (artículo 16(1)); adopción de medidas eficaces que reflejen la diversidad cultural (artículo 16(2)).



Convenio n° 169 de la OIT. OACNUDH-Oficina Regional para América Central.

## DERECHO AL ACCESO A LA JUSTICIA

El acceso a la justicia va más allá de garantizar a las personas la posibilidad de acudir ante los órganos encargados de aplicar normas jurídicas. Implica que el cumplimiento de la ley sea eficiente y genere seguridad jurídica. Esto se manifiesta en el derecho que tienen todas las personas -independientemente de su sexo, origen nacional o étnico y sus condiciones económicas, sociales o culturales- de acudir ante las autoridades competentes -ministeriales, administrativas o judiciales- para obtener la protección de sus derechos.

El acceso a la justicia debe considerarse como un derecho de cuya efectividad depende la seguridad de la convivencia social, para ello se debe garantizar la posibilidad de contar con un proceso confiable y previamente determinado por la ley, por medio del cual resolver los conflictos.

El acceso a la justicia es una condición esencial del Estado democrático de derecho. Los Estados tienen que asegurar que los conflictos que le son presentados sean atendidos eficaz y oportunamente.

<sup>37</sup> Organización Internacional del Trabajo. Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica. Una guía sobre el Convenio N° 169 de la OIT. Ginebra. 2009. Pág. 51.



La falta de acceso a la justicia por parte de las víctimas de delitos o de violaciones a los derechos humanos –falta de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables– deviene en impunidad, la misma que propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la indefensión de las víctimas y sus familiares<sup>38</sup>.

Tratándose de pueblos indígenas el derecho a la justicia abarca dos dimensiones: 1. La justicia indígena<sup>39</sup>, y 2. La justicia ordinaria<sup>40</sup>. Ambas son esferas legítimas para el reclamo o restitución de derechos, configurados por sus propias autoridades e instituciones, conformando sistemas jurídicos paralelos identificados como tales por la comunidad internacional, como pluralismo legal.

1. El sistema de justicia indígena se conoce como el conjunto de normas y procedimientos, basados en los usos y costumbres, pero no limitados a ellos, que los pueblos indígenas usan para regular sus asuntos internos, como sistema de control social. Este conjunto no sólo se limita a las regulaciones referentes a los asuntos contenciosos (solución de conflictos, aplicación de penas por violación de las reglas), sino que incluye regulaciones relativas al manejo territorial (uso y acceso), espiritual y a asuntos de carácter civil y de regulación de las autoridades, en muchos casos difíciles de separar del conjunto de las prácticas culturales cotidianas de estos grupos. Las autoridades que aplican estas regulaciones pueden ser diferentes (centralizadas, segmentarias o mágico-religiosas) y concomitantes. Por último, estos derechos por lo general corresponden a tradiciones jurídicas ancestrales de carácter regional, pre-existentes a los ordenamientos jurídicos nacionales, que se encuentran con diferentes grados de afectación, cambio y vigencia en los pueblos indígenas de la región.<sup>41</sup>

<sup>38</sup> Gobierno del DF de México. Diagnóstico de derechos humanos. México, 2008. Pág. 464.

<sup>39</sup> Denominado también Derecho Indígena, Sistema Jurídico Indígena, Derecho Propio o Derecho Consuetudinario.

<sup>40</sup> En la que se incluyen, cortes, tribunales, registro civil y de la propiedad, correccionales y cárceles, fuerzas del orden, ministerios públicos, defensores públicos, jueces, casas de justicia, centros de reconciliación y asistencia jurídica.

<sup>41</sup> Naciones Unidas. Informe del Relator Especial para los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas, Rodolfo Stavenhagen. Administración de justicia, pueblos indígenas y derechos humanos. E/CN.4/2004/80. Ginebra, 2004.

Sobre este particular, el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas señala que “La vida cotidiana de los pueblos indígenas, tanto las comunidades más jerárquicas como las comunidades igualitarias sin jerarquía evidente, se suelen regir por sistemas jurídicos autóctonos tradicionales, conocidos en algunas jurisdicciones como leyes consuetudinarias. Este término se refiere a una gran variedad de instrumentos jurídicos y puede incluir toda una serie de costumbres, concepciones espirituales, tradiciones, prácticas y procedimientos distintivos. Los procesos de decisión tradicionales pueden estar circunscritos a localidades o comunidades concretas, tener un amplio alcance geográfico o aplicarse a toda la comunidad de un pueblo indígena en particular. Aunque esos sistemas jurídicos tradicionales son dinámicos y sensibles al mundo moderno, las leyes de una comunidad específica se refuerzan constantemente mediante las prácticas tradicionales, la socialización y la transferencia de conocimientos de una generación a otra. Estas decisiones también orientan las decisiones adoptadas por las autoridades indígenas respectivas. Los procesos de decisión incluyen la solución de controversias o la resolución por vía arbitral de asuntos importantes, que suele estar a cargo de los dirigentes, jefes y consejeros tradicionales, un consejo de ancianos o para la cual en algunas comunidades se convoca a un consejero ad hoc. La sabiduría y la experiencia constituyen un componente importante de la adopción de decisiones por los líderes o miembros del consejo, pero en general, según la naturaleza del problema, todos los miembros de la comunidad están en libertad de participar en los debates directamente o indirectamente. En la medida de lo posible, los problemas se resuelven por consenso mediante procedimientos en los que participan todas las partes afectadas hasta

que se agoten las divergencias [...] El objetivo principal de cualquier solución de controversias, ya sea entre los miembros de la comunidad o con otros, es, fundamentalmente, mantener la paz, la unidad y la armonía<sup>42</sup>.

Por lo señalado anteriormente, el Derecho Indígena es fundamental, por las siguientes razones:

- 1) Por ser una parte integral de la estructura social y la cultura de un pueblo;
- 2) porque junto con la lengua, constituye un elemento básico de identidad étnica;
- 3) porque la naturaleza de este derecho consuetudinario condiciona las relaciones entre el Estado y los pueblos indígenas; y,
- 4) porque repercute en la forma en que estos pueblos gozan o carecen de derechos (tanto individuales como colectivos). Su importancia es tal, que “constituye uno de los elementos de preservación y reproducción de las culturas indígenas en el continente. Y por el contrario, su desaparición contribuye, a su vez, a la asimilación y al etnocidio de los pueblos indígenas”<sup>43</sup>.

Tanto el Convenio n° 169 de la OIT como la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas reconocen el derecho de los pueblos indígenas a mantener y promover sus propios sistemas de justicias. El Convenio n°169, en su artículo 8(1), “Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario”. Y la Declaración en su artículo 34, “Los pueblos indígenas tienen derecho a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus propias costumbres, espiritualidad, tradiciones, procedimientos, prácticas y, cuando existan, costumbres o sistemas jurídicos, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos”.

2. La justicia ordinaria es el sistema occidental de normas legales escritas emitidas por un parlamento ciudadano, aplicadas por un cuerpo jerárquico de autoridades que resuelven toda índole de disputas entre los habitantes por medio de jueces, fiscales, defensores, y policías técnicas, entre otras; y sancionadas por una figura ejecutiva presidencial.

El artículo 8(2) del Convenio n° 169 de la OIT señala los límites del derecho indígena y los mecanismos de coordinación entre el sistema ordinario y la justicia indígena: “Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio”.

En relación a los métodos de represión del delito señala el artículo 9(1) del Convenio n° 169 señala lo siguiente: “En la medida en que ello sea compatible con el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, deberán respetarse los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros. En el mismo artículo 9(2) se señalan algunos lineamientos para cuando la justicia ordinaria intervenga en estos asuntos: “Las autoridades y los tribunales llamados a pronunciarse sobre cuestiones penales deberán tener en cuenta las costumbres de dichos pueblos en la materia”.

El artículo 10 del Convenio n° 169 reconoce la especificidad indígena en relación a la privación

<sup>42</sup> Naciones Unidas. Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Informe provisorio del estudio sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en los procesos de toma de decisiones. A/HRC/EMRIP/2010/2 Ginebra, 2010.

<sup>43</sup> Stavenhagen, Rodolfo. Derecho consuetudinario indígena en América Latina. En: Instituto Indigenista Interamericano e Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Entre la Ley y la Costumbre. México. 1990. Pág. 27-28.

de libertad de personas indígenas, “1. Cuando se impongan sanciones penales previstas por la legislación general a miembros de dichos pueblos deberán tenerse en cuenta sus características económicas, sociales y culturales. 2. Deberá darse la preferencia a tipos de sanción distintos del encarcelamiento”.

El artículo 12 del Convenio n° 169 hace referencia a los recursos e intérpretes a idiomas indígenas en los procesos judiciales. “Los pueblos interesados deberán tener protección contra la violación de sus derechos, y poder iniciar procedimientos legales, sea personalmente o bien por conducto de sus organismos representativos, para asegurar el respeto efectivo de tales derechos. Deberán tomarse medidas para garantizar que los miembros de dichos pueblos puedan comprender y hacerse comprender en procedimientos legales, facilitándoles, si fuere necesario, intérpretes u otros medios eficaces”.

La Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas también reconoce, en su artículo 13, el derecho de los pueblos indígenas a que se les brinden servicios especializados por parte de la justicia ordinaria” 1. Los pueblos indígenas tienen derecho a revitalizar, utilizar, fomentar y transmitir a las generaciones futuras sus historias, idiomas, tradiciones orales, filosofías, sistemas de escritura y literaturas, y a atribuir nombres a sus comunidades, lugares y personas y mantenerlos. 2. Los Estados adoptarán medidas eficaces para garantizar la protección de ese derecho y también para asegurar que los pueblos indígenas puedan entender y hacerse

entender en las actuaciones políticas, jurídicas y administrativas, proporcionando para ello, cuando sea necesario, servicios de interpretación u otros medios adecuados”.

Sobre la solución de controversias, recursos efectivos y respeto de su cosmovisión ante la administración de justicia ordinaria, el artículo 40 de la Declaración reconoce que “Los pueblos indígenas tienen derecho a procedimientos equitativos y justos para el arreglo de controversias con los Estados u otras partes, y a una pronta decisión sobre esas controversias, así como a una reparación efectiva de toda lesión de sus derechos individuales y colectivos. En esas decisiones se tendrán debidamente en consideración las costumbres, las tradiciones, las normas y los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas interesados y las normas internacionales de derechos humanos”.

La Declaración reconoce en su artículo 27 la aplicabilidad del derecho indígena a la tenencia de tierras. “Los Estados establecerán y aplicarán, conjuntamente con los pueblos indígenas interesados, un proceso equitativo, independiente, imparcial, abierto y transparente, en el que se reconozcan debidamente las leyes, tradiciones, costumbres y sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas, para reconocer y adjudicar los derechos de los pueblos indígenas en relación con sus tierras, territorios y recursos, comprendidos aquellos que tradicionalmente han poseído u ocupado o utilizado de otra forma. Los pueblos indígenas tendrán derecho a participar en este proceso”.



## DERECHO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA

El derecho a la participación política está garantizado en la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el sentido de que todos los ciudadanos tienen el derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; de votar y ser elegidos en elecciones realizadas por sufragio universal y de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

En lo referente a la participación política de los pueblos indígenas, tanto el Convenio 169 de la OIT como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, garantizan su participación en espacios públicos -sean de cargo de elección popular o de designación como nombramientos directos- sin dejar de lado sus propias instituciones políticas que corresponden a sus formas tradicionales de organización y adopción de decisiones, lo cual se encuentra estrechamente relacionado con el ejercicio a la libre determinación de los pueblos indígenas.

La participación de los pueblos indígenas en la adopción de decisiones en todos los asuntos que afectan a sus vidas constituye el fundamento esencial del disfrute de la totalidad de los derechos humanos. Este principio, implica en lo esencial que los pueblos indígenas están facultados para ejercer libremente el control de su propio destino en condiciones de igualdad. Sin este derecho fundamental, los pueblos indígenas no pueden ejercer plenamente sus derechos humanos, tanto colectivos como individuales<sup>44</sup>.

El Convenio 169 de la OIT señala en el artículo 6(2) que al aplicar las disposiciones del Convenio “los gobiernos deberán establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados

puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan”.

De igual modo, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, afirma el derecho de los pueblos indígenas a desarrollar y mantener sus propias instituciones y su propia autoridad de adopción de decisiones, a la par con su derecho a participar en los procesos de decisión externos y en el orden político del Estado. Ello está reconocido en el artículo 5 que señala que “los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado”.

Como lo ha manifestado, el órgano subsidiario del Consejo de Derechos Humanos para los asuntos indígenas, el Mecanismo de Expertos sobre derechos de los Pueblos Indígenas, “el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación es de diversas maneras pertinente a la participación en la adopción de decisiones. Los pueblos indígenas tienen derecho a adoptar sus propias decisiones independientes por las que determinen libremente su condición política y persigan libremente su desarrollo económico, social y cultural”<sup>45</sup>. La libre determinación es un proceso constante que garantiza la continuidad de la participación de los pueblos indígenas en los procesos de decisión y en el control sobre su propio destino. Ello implica que las instituciones de adopción de decisiones deben estar concebidas, de tal modo que, los pueblos indígenas puedan decidir sobre sus asuntos internos y locales y

<sup>44</sup> Naciones Unidas. Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Informe de avance sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones. A/HRC/EMRIP/2010/2 Ginebra, 2010. Párr. 2. Pág. 3.

<sup>45</sup> Ibid. Párr. 31. Pág.9.





Pueblos Ngäbe. Panamá. Taller sobre el Convenio 169 de la OIT. OACNUDH-Oficina Regional para América Central.

participar colectivamente en los procesos de decisión externos de conformidad con las normas pertinentes de derechos humanos.

El derecho de los pueblos indígenas a participar en la política se basa en el reconocimiento jurídico oficial de los pueblos indígenas como grupo determinado de pueblos que tienen derechos específicos. El parlamento sigue siendo el principal órgano de adopción de decisiones en una democracia. Es allí donde se aprueban las leyes, se asignan los presupuestos y se exigen responsabilidades al gobierno. En consecuencia, estar representados en el parlamento es práctica y simbólicamente importante para las comunidades indígenas.

Los pueblos indígenas también deben poder participar en la gestión de los asuntos públicos y administrativos de los Estados. Algunos Estados han establecido secretarías de asuntos indígenas, comisiones o departamentos indígenas, cuya función es asegurar que en las decisiones políticas adoptadas a nivel nacional e internacional se tengan en cuenta los derechos humanos de los pueblos indígenas.

Otro de los aspectos de la participación indígena en los procesos electorales, que señala el

Mecanismo de Expertos, es “el aumento de la visibilidad e influencia de los partidos políticos indígenas. Siendo importante que los partidos políticos mayoritarios tengan en cuenta la necesidad de diversidad dentro de los partidos y aseguren una representación indígena adecuada dentro de sus propias estructuras para evitar la exclusión prevaeciente, en particular la de los grupos indígenas numéricamente pequeños. Los acuerdos especiales que prevén la posibilidad de que los indígenas influyan en los procesos de decisión gubernamentales a menudo incluyen disposiciones para garantizar la representación indígena en los órganos electivo”<sup>46</sup>.

Por su parte, la Organización Internacional del Trabajo ha manifestado que los Estados pueden garantizar la participación de los pueblos indígenas en los procesos de toma de decisiones de diferentes modos. Algunos Estados han incorporado un sistema de partes que asegura la participación de una determinada cantidad de representantes indígenas en las asambleas legislativas nacionales. Con el mismo propósito, otros Estados han redefinido o creado distritos electorales especiales para facilitar la participación de los pueblos indígenas en los consejos electorales. En algunos casos, se revisaron las leyes electorales y otras reglamentaciones afines

con miras a brindar a los pueblos indígenas canales directos de participación en las elecciones públicas que saltean la estructura de los partidos políticos<sup>47</sup>.

Asimismo, la OIT señala que la participación en el ámbito local se está abordando en el contexto de los recientes avances hacia la descentralización de los Estados y la restitución de las facultades a las autoridades regionales y locales. En determinados casos, este proceso trae aparejado el reconocimiento de cierta autonomía a favor de los pueblos indígenas. En otros casos, las comunidades indígenas se reconocen como divisiones territoriales de la organización administrativa de los Estados. En este contexto, el Estado podría reconocer la organización social y política de las comunidades indígenas<sup>48</sup>.

De particular importancia en cuanto al derecho a la participación política es la causa *Yatama c. Nicaragua*. La Corte Interamericana de Derechos Humanos mediante sentencia de fecha 23 de junio de 2005, dispuso que el Estado debería adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que los miembros de las comunidades indígenas y étnicas de la Costa Atlántica de Nicaragua puedan participar, en condiciones de igualdad, en la toma de decisiones sobre asuntos y políticas que inciden o pueden incidir en sus derechos y en el desarrollo de dichas comunidades, de forma tal que puedan integrarse a las instituciones y órganos estatales y participar de manera directa y proporcional a su población en la dirección de los asuntos públicos, así como hacerlo desde sus propias instituciones y de acuerdo a sus valores, usos, costumbres y formas de organización<sup>49</sup>.

## DERECHO A LA EDUCACIÓN

El derecho internacional de los derechos humanos reconoce el derecho a la educación como derecho fundamental para todos. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (Comité DESC), establece, en su Observación General N° 13 de 1999, que “la educación es un derecho humano intrínseco y un medio indispensable de realizar otros derechos humanos”.

El artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconoce en el derecho de toda persona a la educación y establece que “la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humano y del sentido de su dignidad”.

Como derecho del ámbito de la autonomía de la persona, la educación es el principal medio que permite a adultos y menores marginados, económica y socialmente, salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades. La educación desempeña un papel decisivo en la emancipación de la mujer, la protección de los niños contra la explotación laboral, el trabajo peligroso y la explotación sexual, la promoción de los derechos humanos y la democracia, la protección del medio ambiente y el control del crecimiento demográfico.

El Mecanismo de Expertos sobre los derechos de los Pueblos Indígenas, en su primer estudio temático sobre el derecho de los pueblos indígenas a la educación, refiere que la educación es el principal medio para lograr el desarrollo individual y colectivo de los pueblos indígenas; es un requisito básico para que los pueblos indígenas ejerzan su derecho a la libre determinación, incluido el derecho a procurar su propio desarrollo económico, social y cultural. El derecho de los pueblos indígenas a la educación incluye el derecho a impartir y recibir educación a través

<sup>47</sup> *Ibid.* Párr. 74. Pág. 19.

<sup>48</sup> *Ibid.* Pág. 78.

<sup>49</sup> *Cfr. Caso Yatama Vs. Nicaragua.* Párr. 225.

de sus métodos tradicionales de enseñanza y aprendizaje, así como el derecho a integrar sus propias perspectivas, culturas, creencias, valores e idiomas en los sistemas e instituciones educativos de carácter general. El derecho de los pueblos indígenas a la educación es un concepto que engloba dimensiones mentales, físicas, espirituales, culturales y ambientales<sup>50</sup>.

De igual modo, el Mecanismo de Expertos señaló que la privación del acceso a una educación de calidad es un factor importante que contribuye a la marginación social, la pobreza y la privación de los pueblos indígenas. En algunos casos, el contenido y los objetivos de la educación de los pueblos indígenas contribuyen a la asimilación de estos en la sociedad general y a la desaparición de sus culturas, idiomas y modos de vida.

La Organización Internacional del Trabajo, ha manifestado que entre los problemas relativos a la educación que afecta a la niñez indígena se identifica: la supresión de los idiomas indígenas, el trabajo infantil; así como, la desigualdad en el acceso a la educación. Éste último, es uno de los factores que más incide en las desventajas que aquejan a los pueblos indígenas de América Latina, traducido en la ausencia de educación de buena calidad. También se deben tener en cuenta los contenidos y objetivos perseguidos por la educación que se pone a su disposición. Existen casos en los que la educación ha sido un elemento central en las políticas de Estado que se proponían asimilar a los pueblos indígenas dentro del resto de la sociedad, medidas que contribuían a la erradicación de sus culturas, idiomas y formas de vida<sup>51</sup>.

En este contexto, también se debe realizar un análisis de género a fin de identificar las diferencias entre niños, niñas, varones y mujeres en el disfrute del derecho a la educación por parte de los pueblos

indígenas. Las tasas de deserción escolar son por lo general mayores en niñas y mujeres, mientras que el ingreso y la retención son menores. Las razones de tales diferencias, destacan por lo general, las expectativas y atribuciones de roles que privilegian y refuerzan el acceso y los recursos asignados a los varones y que perpetúan relaciones desiguales y/o de violencia contra las mujeres en detrimento del disfrute de su derecho a la educación. Si la discriminación contra las mujeres y las niñas se ha arraigado en las normas y prácticas sociales, el resultado es el menoscabo en el disfrute de su derecho a la educación.

Si bien el Convenio 107 de la OIT reconoce el derecho de los pueblos indígenas a recibir una educación sin discriminación y en su propio idioma, su ejercicio estaba inmerso dentro de las características integracionistas de este Convenio. En este sentido, con la aprobación del Convenio 169 de la OIT, el derecho a la educación de los pueblos indígenas es analizado y comprendido desde un ejercicio tanto a nivel individual como colectivo, donde el derecho a la consulta, a la participación y a la libre determinación de los pueblos indígenas constituyen ejes claves para el efectivo disfrute de este derecho.

Por lo tanto, en lo que a educación se refiere, se deben tener en cuenta una serie de aspectos al implementar el Convenio 169 de la OIT<sup>52</sup>:

\*Los aspectos individuales y colectivos del derecho a la educación.

\*La calidad de la educación de los pueblos indígenas.

\*La reducción de la discriminación y el prejuicio a través de la educación.



Niñas Wounaan. Panamá.  
OACNUDH-Oficina Regional para América Central.

#### Aspectos individuales y colectivos del derecho a la educación

El artículo 30 de la Convención sobre los Derechos del Niño establece que “en los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas, lingüísticas o personas de origen indígena, no se negará a un niño que pertenezca a tales minorías, o que sea indígena, el derecho que le corresponde en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión, o a emplear su propio idioma”.

El Comité de los Derechos del Niño, en su Observación General N° 11, de 2009, manifiesta la dualidad de los aspectos individuales y colectivos del derecho a la educación en los siguientes términos:

*“La educación de los niños indígenas contribuye tanto a su desarrollo individual y al desarrollo comunitario como a su participación en la sociedad en sentido amplio. Una educación de calidad permite que los niños indígenas ejerzan y disfruten sus derechos económicos, sociales y culturales en su beneficio personal y en beneficio de su comunidad. Además, refuerza la capacidad de los niños para ejercer sus derechos civiles a fin de influir en los procesos políticos para mejorar la protección de los derechos humanos. Así, la realización del derecho de los niños indígenas a la educación es un medio esencial de lograr el reconocimiento de derechos a las personas y la libre determinación de los pueblos indígenas”.*

Aún cuando el derecho a la educación se implementa plenamente como derecho individual, esto no es suficiente para satisfacer las necesidades de las sociedades indígenas, puesto que los pueblos indígenas tienen derechos y necesidades educativas colectivos, que surgen de sus historias, culturas, valores, idiomas, conocimientos, estrategias de subsistencia y modos de aprendizaje que les son propios y los distinguen de otros, como así también de su deseo de transmitirlos a generaciones futuras.

Por lo tanto, al abordar con mayor profundidad el derecho a la educación de los pueblos indígenas, será necesario considerar dos categorías de derechos: (1) el derecho individual a la educación, reafirmando que todas las personas tienen derecho a la educación y, (2) los derechos colectivos de los pueblos indígenas a la educación que deberán tener en cuenta sus necesidades especiales.

Con relación a ello, el que fuera Relator Especial sobre pueblos indígenas, Rodolfo Stavenhagen, señaló que el uso de la lengua materna en la educación y las comunicaciones públicas es una cuestión importante en la definición de los derechos humanos de los pueblos indígenas. La educación bilingüe e intercultural se ha convertido en política educativa para las comunidades indígenas en muchas partes del mundo. Los especialistas en educación concuerdan en que la escolarización temprana, tanto en la lengua

<sup>50</sup> Naciones Unidas. Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Opinión 1 sobre el derecho de los pueblos indígenas a la educación. A/HRC/12/33. Ginebra, 2009. Párr. 3.

<sup>51</sup> Organización Internacional del Trabajo. Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica. Una guía sobre el Convenio N° 169 de la OIT. Ginebra, 2009. Pág. 129.

<sup>52</sup> *Ibid.* Pág. 130.



materna nativa como en el idioma oficial del Estado, supone un gran beneficio para los niños indígenas, que pueden dominar aquel idioma vehicular, sin perder su lengua propia<sup>53</sup>.

El Comité DESC, en su Observación General 13, señaló que la educación en todas sus formas y en todos los niveles debe tener estas cuatro características: disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad. La accesibilidad tiene tres dimensiones que se interrelacionan entre sí:

- No discriminación: la educación debe ser accesible a todos, especialmente a los grupos más vulnerables, de hecho y de derecho sin discriminación.
- Accesibilidad material: la educación ha de ser asequible materialmente, ya sea por su localización geográfica de acceso razonable (por ejemplo, una escuela vecinal) o por medio de la tecnología moderna (mediante el acceso a programas de educación a distancia).
- Accesibilidad económica: la educación ha de estar al alcance de todos, mientras que la enseñanza primaria ha de ser gratuita para todos, se pide a los Estados partes que implanten gradualmente la enseñanza secundaria y superior gratuita.

La adaptabilidad se refiere a contar con la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación; así como, responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados. Y finalmente, la aceptabilidad requiere que los programas de estudio y los métodos pedagógicos, han de ser pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad.

Sobre este punto en particular, el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, precisó que los programas de estudio y los métodos pedagógicos, han de ser

culturalmente apropiados y aceptables para los pueblos indígenas, es decir, la enseñanza debe responder a sus intereses y ser de buena calidad, así como apropiada y segura desde el punto de vista cultural. La aceptabilidad exige también que los Estados velen por que el sistema educativo sea compatible con todas las normas de derechos humanos. Para que el sistema educativo satisfaga las normas internacionales de derechos humanos, las disposiciones de carácter general relativas al derecho a la educación deben complementarse con normas en que se tengan en cuenta concretamente los derechos de los pueblos indígenas<sup>54</sup>.

El Convenio 169 de la OIT refleja estos dos principios complementarios de derechos individuales y colectivos en los artículos 26 y 27:

*Artículo 26 Deberán adoptarse medidas para garantizar a los miembros de los pueblos interesados la posibilidad de adquirir una educación a todos los niveles, por lo menos en pie de igualdad con el resto de la comunidad nacional.*

*Artículo 27 1. Los programas y los servicios de educación destinados a los pueblos interesados deberán desarrollarse y aplicarse en cooperación con éstos a fin de responder a sus necesidades particulares, y deberán abarcar su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores y todas sus demás aspiraciones sociales, económicas y culturales.*

*2. La autoridad competente deberá asegurar la formación de miembros de estos pueblos y su participación en la formulación y ejecución de programas de educación con miras a transferir progresivamente a dichos pueblos la responsabilidad de la realización de esos programas, cuando haya lugar.*

Hasta el momento, una de las deficiencias en los sistemas de educación, que no responden a las necesidades de los pueblos indígenas, es la falta de participación de éstos, desde el inicio,

en el diseño de los programas y políticas de educación. La participación debe involucrar a los padres de familia, a representantes legítimos de las comunidades indígenas, así como a docentes, administradores y empleados indígenas de los establecimientos escolares y miembros del aparato educativo, a fin de abordar e incorporar en ellos sus necesidades especiales, su historia, sus identidades, integridad, valores, creencias, culturas, idiomas y conocimientos, así como sus aspiraciones y prioridades económicas, sociales y culturales.<sup>55</sup>

Por su parte, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, reconoce, en su artículo 14, que:

*Artículo 14 1. Los pueblos indígenas tienen derecho a establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes que impartan educación en sus propios idiomas, en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje.*

*2. Las personas indígenas, en particular los niños indígenas, tienen derecho a todos los niveles y formas de educación del Estado sin discriminación.*

*3. Los Estados adoptarán medidas eficaces, junto con los pueblos indígenas, para que las personas indígenas, en particular los niños, incluidos los que viven fuera de sus comunidades, tengan acceso, cuando sea posible, a la educación en su propia cultura y en su propio idioma.*

Lo señalado debe interpretarse a la luz de los artículos 3 y 4 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, los que a su vez reafirman que los pueblos indígenas gozan del derecho a la libre determinación y, que al ejercer su derecho a la libre determinación también tienen el derecho a la autonomía y a regirse a sí mismos en las cuestiones relativas a sus asuntos internos y locales. El derecho de los pueblos indígenas a la autonomía educativa abarca el derecho a decidir sus propias prioridades en esa materia y a participar de modo

efectivo en la formulación, aplicación y evaluación de los planes, programas y servicios educativos que les afecten, así como el derecho a establecer y controlar sus propios sistemas e instituciones educativas si así lo desean.

El principal papel que el Estado debe desempeñar en relación a la educación de los pueblos indígenas, toda vez que los pueblos indígenas deseen llevar a la práctica dicha autonomía, debe ser el de garante de que sus sistemas e instituciones educativas estén en consonancia con las normas mínimas nacionales en materia de educación. De todos modos, esto exige que la evaluación se practique con la plena participación de los pueblos indígenas. Es más, el Estado está obligado a brindar los recursos financieros suficientes para el establecimiento y la administración de dichas instituciones.

#### La calidad de la educación de los pueblos indígenas<sup>56</sup>

Para combatir la discriminación y la marginación, los pueblos indígenas necesitan obtener el conocimiento necesario para participar de forma plena y equitativa en sus respectivas sociedades nacionales, que incluye el conocimiento de sus propios derechos y el dominio del idioma nacional. En respuesta a esta situación, el Convenio n° 169 se refiere al contenido y a la calidad de la educación de los pueblos indígenas:

*Artículo 28 1. Siempre que sea viable, deberá enseñarse a los niños de los pueblos interesados a leer y a escribir en su propia lengua indígena o en la lengua que más comúnmente se hable en el grupo a que pertenezcan.*

*Cuando ello no sea viable, las autoridades competentes deberán celebrar consultas con esos pueblos con miras a la adopción de medidas que permitan alcanzar este objetivo.*

*2. Deberán tomarse medidas adecuadas para asegurar que esos pueblos tengan la oportunidad de llegar a dominar la lengua nacional o una de las lenguas oficiales del país.*

*3. Deberán adoptarse disposiciones para*

<sup>53</sup> Naciones Unidas. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen. E/CN.4/2002/97. 04 de febrero de 2002. Párr. 64.

<sup>54</sup> Naciones Unidas. Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Estudio sobre la experiencia adquirida y las dificultades con que se tropieza para la plena aplicación del derecho de los pueblos indígenas a la educación. A/HRC/EMRIP/2009/2. 26 de junio de 2009. Párr. 24-25.

<sup>55</sup> Naciones Unidas. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. Sr. Rodolfo Stavenhagen. E/CN.4/2005/88. Ginebra, 2005. Párr. 68.

<sup>56</sup> Organización Internacional del Trabajo. Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica. Págs. 133 y siguientes. Una guía sobre el Convenio N° 169 de la OIT. Ginebra. 2009.

*preservar las lenguas indígenas de los pueblos interesados y promover el desarrollo y la práctica de las mismas.*

*Artículo 29 Un objetivo de la educación de los niños de los pueblos interesados deberá ser impartirles conocimientos generales y aptitudes que les ayuden a participar plenamente y en pie de igualdad en la vida de su propia comunidad y en la de la comunidad nacional.*

Estas disposiciones reflejan la demanda de los pueblos indígenas de una educación intercultural y bilingüe, que a su vez se base en el respeto a la diversidad cultural y lingüística y, que promueva la educación como un instrumento para el progreso de la democracia y la tolerancia. Algunos de los principios clave de dicha educación intercultural y bilingüe, en consonancia con el Convenio 169 son: a) la incorporación, en el currículo, de los conocimientos, la historia, los valores y las aspiraciones de los pueblos indígenas; b) el acceso a los conocimientos y las aptitudes generales para participar y contribuir plenamente a la sociedad en su conjunto y c) ofrecer educación bilingüe a los niños indígenas permitiéndoles de ese modo desarrollar sus aptitudes tanto en su idioma indígena como en el idioma nacional.

Por otro lado, las campañas de concientización, la capacitación y la educación son factores que ciertamente contribuyen a la superación de los prejuicios contra las culturas y los idiomas indígenas. Esto se encuentra en consonancia con la exigencia de los pueblos indígenas de que se les brinde educación intercultural a todos los sectores de la sociedad en lugar de considerarlo exclusivamente como una prioridad de los pueblos indígenas. Por ello, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas dispone en su artículo 15 que “los pueblos indígenas tienen derecho a que la dignidad y diversidad de sus culturas, tradiciones, historias y aspiraciones queden debidamente reflejadas en la educación pública y los medios de información públicos”.

## DERECHO A LA SALUD

El derecho de las personas a la salud está reconocido en varios instrumentos internacionales de derechos humanos. El primer reconocimiento se hizo en el párrafo 1 del artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que establece, “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales contiene la disposición más exhaustiva del derecho internacional de los derechos humanos sobre el derecho a la salud. En virtud del párrafo 1 del artículo 12 del Pacto, los Estados reconoce, “el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental”.

Respecto de pueblos indígenas, el Convenio 169 de la OIT reconoce, en sus artículos 24 y 25, que los pueblos indígenas deben tener acceso igualitario a los servicios de salud y a los planes de seguridad social, los cuales deben tomar en consideración sus condiciones específicas y prácticas tradicionales<sup>57</sup>.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) define la salud como “un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades.” Esta definición refleja una interpretación holística de la salud que corresponde a muchos conceptos tradicionales que los pueblos indígenas tienen sobre la salud, los cuales incluyen aspectos físicos, mentales, emocionales y espirituales, así como las relaciones entre individuos, comunidades, el medio ambiente y la sociedad en general<sup>58</sup>.

En este sentido, los principales factores determinantes de la salud van más allá de la influencia directa del sector de la salud e incluyen factores tales como el acceso a las tierras, la

protección del medio ambiente y la integridad cultural. Por consiguiente, el desplazamiento de las tierras ancestrales, las políticas mal planeadas para el desarrollo y el reasentamiento, la represión de las instituciones tradicionales, las costumbres y las creencias, y los cambios drásticos relacionados con el estilo de vida son algunos de los factores que afectan la salud de los pueblos indígenas<sup>59</sup>.

El Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) ha interpretado el derecho a la salud, como un derecho inclusivo que no sólo abarca la atención de salud oportuna y apropiada sino también los principales factores determinantes de la salud, como el acceso al agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas. Otro aspecto importante es la participación de la población en todo el proceso de adopción de decisiones sobre las cuestiones relacionadas con la salud en los planos comunitario, nacional e internacional.<sup>60</sup>

De igual modo, el Comité DESC ha señalado que el derecho a la salud en todas sus formas y, a todos los niveles, abarca los siguientes elementos esenciales e interrelacionados, cuya aplicación dependerá de las condiciones prevalecientes en un determinado Estado Parte<sup>61</sup>:

**a) Disponibilidad.** Cada Estado Parte deberá contar con un número suficiente de establecimientos, bienes y servicios públicos de salud y centros de atención de la salud, así como de programas. La naturaleza precisa de los establecimientos, bienes y servicios dependerá de diversos factores, en particular el nivel de desarrollo del Estado Parte.

**b) Accesibilidad.** Los establecimientos, bienes y servicios de salud deben ser accesibles a todos, sin discriminación alguna, dentro de la jurisdicción del Estado Parte. La accesibilidad presenta cuatro dimensiones superpuestas:

i) No discriminación: los establecimientos, bienes y

servicios de salud deben ser accesibles, de hecho y de derecho, a los sectores más vulnerables y marginados de la población, sin discriminación alguna.

ii) Accesibilidad física: los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán estar al alcance geográfico de todos los sectores de la población, en especial los grupos vulnerables o marginados, como las minorías étnicas y poblaciones indígenas, las mujeres, los niños, los adolescentes, las personas mayores, las personas con discapacidades y las personas con VIH/SIDA. La accesibilidad también implica que los servicios médicos se encuentren a una distancia geográfica razonable, incluso en lo que se refiere a las zonas rurales.

iii) Accesibilidad económica (asequibilidad): los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán estar al alcance de todos. Los pagos por servicios de atención de la salud y servicios relacionados con los factores determinantes básicos de la salud deberán basarse en el principio de la equidad, a fin de asegurar que esos servicios, sean públicos o privados, estén al alcance de todos, incluidos los grupos socialmente desfavorecidos. La equidad exige que sobre los hogares más pobres no recaiga una carga desproporcionada, en lo que se refiere a los gastos de salud, en comparación con los hogares más ricos.

**c) Aceptabilidad.** Todos los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser culturalmente apropiados, es decir respetuosos de la cultura de las personas, las minorías, los pueblos y las comunidades, a la par que sensibles a los requisitos del género.

**d) Calidad.** Los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser también apropiados desde el punto de vista científico y médico y ser de buena calidad. Ello requiere, entre otras cosas, personal médico capacitado, medicamentos y equipo hospitalario científicamente aprobados y en buen estado.

<sup>57</sup> Organización Internacional del Trabajo. Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica. Una guía sobre el Convenio N° 169 de la OIT. Ginebra. 2009. Pág. 147.

<sup>58</sup> *Ibid.* Pág. 146.

<sup>59</sup> *Ibid.* Pág. 146.

<sup>60</sup> Naciones Unidas. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General N° 14. Párr. 11.

<sup>61</sup> *Ibid.* Párr. 12.



En consonancia con lo señalado por la OMS y el Comité DESC, sobre una concepción más amplia de la salud y el derecho a la salud, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que los pueblos indígenas tienen derecho a acceder a su territorio y a los recursos naturales necesarios para la práctica de la medicina tradicional de prevención y cura de enfermedades y ha tomado como referencia la Observación General N° 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales:

*“los pueblos indígenas tienen derecho a medidas específicas que les permitan mejorar su acceso a los servicios de salud y a las atenciones de la salud. Los servicios de salud deben ser apropiados desde el punto de vista cultural, es decir, tener en cuenta los cuidados preventivos, las prácticas curativas y las medicinas tradicionales.*

*Para las comunidades indígenas, la salud del individuo se suele vincular con la salud de la sociedad en su conjunto y presenta una dimensión colectiva. A este respecto, el Comité considera que la pérdida por esas poblaciones de sus recursos alimenticios y la ruptura de su relación simbiótica con la tierra, ejercen un efecto perjudicial sobre la salud de esas poblaciones”<sup>62</sup>.*

Las comunidades indígenas soportan condiciones de extrema miseria relacionadas con la falta de acceso a la tierra y los recursos naturales que son necesarios para su subsistencia. En los casos en los que los pueblos indígenas y tribales son privados de nutrición, salud y acceso a agua potable debido a la falta de acceso a los territorios ancestrales, los Estados tienen la obligación de “adoptar medidas urgentes para garantizarles su acceso a la tierra y a los recursos naturales de los que dependen”, para prevenir así una erosión de su derecho a la salud y su derecho a la vida<sup>63</sup>.

Asimismo, la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas señala, en su artículo 24(2) “que las personas indígenas tienen igual derecho a disfrutar del

nivel más alto posible de salud física y mental, debiendo los Estados adoptar las medidas que sean necesarias para lograr progresivamente que este derecho se haga plenamente efectivo”. De igual modo, el artículo 24(1) reconoce que “los pueblos indígenas tienen derecho a sus propias medicinas tradicionales y a mantener sus prácticas de salud, incluida la conservación de sus plantas medicinales, animales y minerales de interés vital”.

El ejercicio del derecho a sus prácticas propias de salud permite a los pueblos indígenas ejercer y conservar las formas ancestrales de la medicina. La medicina tradicional es producto de los conocimientos milenarios y dependen de la relación con los territorios. Es por ello importante, que no sólo se garantice el derecho a practicar la medicina tradicional, sino el entorno que necesitan para poder ejercer ese derecho. Este derecho también es el reconocimiento y la protección de quienes son los portadores de estos conocimientos: las sabias y los sabios de los pueblos indígenas y tribales, quienes practican este oficio milenario de la medicina tradicional.

El Convenio 169 de la OIT reconoce la medicina indígena tradicional y el enfoque integral y participativo en el derecho a la salud, en su artículo 25(2):

*Artículo 25(2) Los servicios de salud deberán, en la medida de lo posible, organizarse a nivel comunitario. Estos servicios deberán planearse y administrarse en cooperación con los pueblos interesados y tener en cuenta sus condiciones económicas, geográficas, sociales y culturales, así como sus métodos de prevención, prácticas curativas y medicamentos tradicionales.*

Este artículo también menciona que la organización de los servicios de salud de los pueblos indígenas y comunidades étnicas debe ser parte de políticas públicas nacionales e integrales y que la prestación de tales servicios de salud deberá

coordinarse con las demás medidas sociales, económicas y culturales que se tomen en el país.

Respecto a la mortalidad materna, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), resalta que ésta continúa siendo un problema grave de derechos humanos que afecta dramáticamente a las mujeres en el mundo y que repercute en sus familias y en sus comunidades, a pesar de que las causas de muerte materna se pueden prevenir. Específicamente las mujeres han sido históricamente marginadas por motivos de raza, etnia, posición económica y edad, entre ellas las mujeres indígenas y afrodescendientes, son quienes tienen menos acceso a servicios requeridos de salud materna, entendida ésta como la salud de las mujeres durante el embarazo, parto y el periodo posterior al parto. Es obligación de los Estados respetar y garantizar los derechos humanos sin discriminación y asegurar que todas las mujeres gocen de un acceso efectivo a estos servicios<sup>64</sup>.

No obstante a lo referido, los sistemas curativos tradicionales de todo el mundo se han debilitado poco a poco debido a la falta de reconocimiento por parte de las autoridades, la desintegración ambiental y los trastornos sociales. Los pueblos indígenas suelen estar marginados en cuanto al acceso a la salud pública y a los servicios de seguridad social, y en muchos casos los servicios que se brindan no son adecuados o aceptables para las comunidades indígenas. Por ejemplo, el personal de salud pública puede tener actitudes discriminatorias hacia las culturas y prácticas indígenas, y suele ser reactivo a establecerse en áreas remotas; puede haber barreras idiomáticas; la infraestructura suele ser pobre y los servicios caros<sup>65</sup>.

## DERECHO A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN

La Declaración Universal de Derechos Humanos establece, en su artículo 1, que “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”. La importancia de la igualdad como columna vertebral de los derechos humanos se reitera con el concepto de universalidad, reflejado tanto en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos como en la propia Carta de las Naciones Unidas.

El principio de igualdad implica la igualdad real o sustancial, que se manifiesta en el goce y ejercicio de todos los derechos de todas las personas. La igualdad sustantiva implica entonces que se den las “mismas oportunidades desde un primer momento y que la persona disponga de un entorno que le permita conseguir la igualdad de resultados<sup>66</sup>.

La igualdad es compleja, por lo que se requiere tomar en cuenta los factores de desigualdad simbólica y material, así como los de adscripción y de pertenencia territorial que dan pie a la discriminación. Se manifiesta entonces en la igualdad de derechos, de oportunidades y de trato para acceder al bienestar material, y también para participar en decisiones y en el espacio público; y acceder a los sistemas de justicia, a la seguridad ciudadana y a estilos de vida saludables; conocimiento; información y a redes de apoyo social y de otra índole<sup>67</sup>.

La discriminación consiste en “toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se base en determinados motivos, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier

<sup>62</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre las tierras ancestrales y recursos naturales. OEA/SER.L/V/II Doc. 56/09. Aprobado el 30 de Diciembre de 2009. Párr. 157.

<sup>63</sup> *Ibid.* Párr. 158.

<sup>64</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Acceso a servicios de salud materna desde una perspectiva de derechos humanos, 7 de junio de 2010. Pág. 1.

<sup>65</sup> Organización Internacional del Trabajo. Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica. Una guía sobre el Convenio N° 169 de la OIT. Ginebra. 2009. Pág. 147.

<sup>66</sup> Naciones Unidas. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Observación general 25, referente a medidas especiales de carácter temporal. 1999. Párr. 8.

<sup>67</sup> Naciones Unidas. Comité Económico para América Latina y el Caribe. Equidad, desarrollo y ciudadanía. México, 2000.



Mujer Wounaan, Panamá. OACNUDH-Oficina Regional para América Central.

otra condición social, y que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas”<sup>68</sup>.

Según las normas internacionales de derechos humanos, los pueblos indígenas, al igual que todos los seres humanos, tienen derecho a gozar de todos los derechos humanos. Los pueblos indígenas tienen derecho a la gama completa de derechos definidos bajo el derecho internacional. No deben estar sometidos a ninguna forma de discriminación, deben recibir igual trato, deben estar en capacidad de participar plenamente en la vida pública, y tienen derecho a mantener sus identidades, lenguas y modos de vida distintivos<sup>69</sup>.

El derecho a la no discriminación deriva de la aplicación del principio de igualdad, en virtud de que prohíbe dar tratos diferenciados –o no diferenciados- que tengan por objeto o efecto la desigualdad formal o sustantiva.

La discriminación ocurre en detrimento de los derechos de personas, grupos o colectivos sociales, y pueden ser tanto agentes estatales como no estatales quienes discriminan. Al respecto, existen diversas dimensiones de la discriminación:

**La discriminación personal** se da entre personas, que pueden ser dos o más.

**La discriminación institucional** ocurre cuando

los actos discriminatorios se producen de manera regular, debido a que se basan en criterios de conducta previamente establecidos en textos y documento, así como en acuerdos, prácticas o costumbres no explícitos que rigen el funcionamiento de una determinada institución.

**La discriminación estructural** existe cuando el orden social está dispuesto de manera que, casi sin excepción, ciertas personas o grupos de personas padecen la limitación o negación sistemática de sus derechos y libertades.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas afirma que los pueblos indígenas son iguales a todos los demás pueblos y reconoce el derecho de todos los pueblos a ser diferentes, a considerarse a sí mismos diferentes y a ser respetados como tales; los pueblos indígenas gozan, sin discriminación, de todos los derechos humanos reconocidos en el derecho internacional y, por lo tanto deben estar libres de toda forma de discriminación.

En la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, el derecho a la no discriminación es uno de los derechos más desarrollados. En el artículo 15(2) se establece que los Estados deben adoptar “medidas eficaces, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas interesados, para combatir los prejuicios y eliminar la discriminación y promover la tolerancia, la comprensión y las buenas relaciones entre los pueblos indígenas y todos los demás sectores de la sociedad”.

Del artículo 15 al artículo 46 de la Declaración se desarrolla este derecho, en los que se toca la igualdad en el derecho a la salud, el trabajo, se recomienda el seguimiento cercano de la situación de las mujeres, menores de edad y adultos mayores, de su participación activa en la determinación y elaboración de programas en materia de salud, vivienda y otros programas económicos y sociales de relevancia.

Por su parte la Declaración de Durban expresa que todos los pueblos e individuos constituyen una única familia humana, rica en su diversidad. Han contribuido al progreso de las civilizaciones y las culturas que constituyen el patrimonio común de la humanidad. La preservación y el fomento de la tolerancia, el pluralismo y el respeto de la diversidad pueden producir sociedades más abiertas.

Si bien se han llevado a cabo reformas constitucionales y se han adoptado leyes que reconocen identidades indígenas distintas y el carácter multicultural de los Estados, estas reformas no han podido eliminar el legado de discriminación histórica contra los pueblos indígenas y contra las mujeres indígenas en base a su género. Los pueblos indígenas a menudo no pueden participar plenamente en la vida pública y rara vez están presentes en los órganos de toma de decisiones del Estado o en los niveles superiores de la administración. Si bien hay algunas excepciones, los pueblos indígenas tienen menos influencia política que otros grupos de la sociedad<sup>70</sup>.

Por su parte el Convenio 169 de la OIT y en similar medida el Convenio 107 de la OIT, señalan que las acciones que adopten los gobiernos deben incluir medidas que aseguren a los pueblos indígenas gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población.

La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, señala que “la expresión discriminación racial denotará toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública”.

<sup>68</sup> Naciones Unidas. Comité de Derechos Humanos. Observación General 18, relativa a la no discriminación. 1989. Párr. 7.

<sup>69</sup> Naciones Unidas. Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Directrices sobre los cuestiones de los pueblos indígenas. Ginebra, 2008.

<sup>70</sup> Ibid.



En este sentido, la Convención obliga a que los Estados promulguen sus propias leyes y las hagan respetar, de manera que se eviten y castiguen los actos de discriminación racial en todos los aspectos de la vida pública. Los gobiernos han de velar por que quienes sufran la discriminación racial tengan fácil acceso a los tribunales o demás instituciones para presentar denuncias contra dicho trato y obtener la adecuada satisfacción. Los Estados deben también condenar y tratar de poner fin a la propagación de teorías o de ideas desacreditadas, que atribuyan la superioridad y la inferioridad de grupos raciales o étnicos, así como el lenguaje que fomente el odio racial. Asimismo, los Estados tienen deberes en cuanto a la educación para fomentar la tolerancia y el entendimiento mutuo.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha reafirmado que las disposiciones de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial se aplican a los pueblos indígenas y exhortó a los Estados a que<sup>71</sup>:

- a) Reconozcan y respeten la cultura, la historia, el idioma y el modo de vida de los pueblos indígenas como un factor de enriquecimiento de la identidad cultural del Estado y garanticen su preservación;
- b) Garanticen que los miembros de los pueblos indígenas sean libres e iguales en dignidad y derechos y libres de toda discriminación;
- c) Proporcionen a los pueblos indígenas las condiciones que les permitan un desarrollo económico y social sostenible;
- d) Garanticen que los miembros de los pueblos indígenas gocen de derechos iguales con respecto a su participación efectiva en la vida pública y que no se adopte decisión alguna directamente relacionada con sus derechos e intereses sin su consentimiento informado.

Asimismo, este Comité se ha pronunciado respecto de las medidas que deben adoptar los Estados para prevenir la discriminación racial en la administración de justicia. Como por ejemplo, disponer de información estadística sobre las denuncias, enjuiciamientos y sentencias referentes a actos de racismo, así como la reparación concedida a las víctimas de tales actos<sup>72</sup>. Igualmente, ha señalado que se debería considerar como un indicador de causas potenciales de discriminación racial, los vacíos que puedan existir en la legislación nacional con respecto a la discriminación racial como el no tipificar como delito los actos de racismo, ni incluir en la legislación penal, como circunstancia agravante, la motivación racial de las infracciones.

Los actos de discriminación no sólo comprenden violaciones a los derechos civiles y políticos sino también se dan situaciones en el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales. Respecto de los pueblos indígenas, los datos estadísticos indican disparidades entre la población indígena y la no indígena, confirmando que los pueblos indígenas, y en particular las mujeres y niños indígenas, tienen menos acceso a servicios de salud, educación y vivienda adecuada, disponen de ingresos menores y tienen menos oportunidades de empleo y capacitación vocacional. Los datos desglosados relativos a las condiciones de los pueblos indígenas son limitados, y por consiguiente es difícil desarrollar e implementar políticas para tratar la discriminación<sup>73</sup>.

Por ello, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha señalado que los planes, las políticas, las estrategias y la legislación nacionales deben prever el establecimiento de mecanismos e instituciones que aborden de manera eficaz el daño ocasionado por la

discriminación en la esfera de los derechos económicos, sociales y culturales. Los tribunales, las autoridades administrativas, las instituciones nacionales de derechos humanos y/o los defensores del pueblo, que deben ser accesibles a todos sin discriminación alguna, que deben investigar o juzgar las denuncias interpuesta y deben estar facultadas para proporcionar recursos eficaces, como indemnización, reparación, restitución, rehabilitación, garantías de que no se repetirá el hecho y excusas públicas, y los Estados partes deben velar por la aplicación efectiva de esas medidas<sup>74</sup>.



Taller de artesanía, ngäbes Costa Rica. PNUD Costa Rica.

<sup>71</sup> Naciones Unidas. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Recomendación General Nº 23 sobre pueblos indígenas. 1997.

<sup>72</sup> Naciones Unidas. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Recomendación General Nº 31 sobre la prevención de la discriminación racial en la administración y el funcionamiento de la justicia penal. 2005.

<sup>73</sup> Naciones Unidas. Grupo de Trabajo para el Desarrollo. Directrices sobre las cuestiones de los pueblos indígenas. Ginebra, 2008. Pág. 27.

<sup>74</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General 20: La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales. E/C.12/GC/20 del 02 de julio de 2009.

## BIBLIOGRAFÍA

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Washington, 2009.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Acceso a servicios de salud materna desde una perspectiva de derechos humanos. Washington, 2010.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay. Sentencia de 24 de agosto de 2010. Serie C No. 214.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay. Supra nota 20. Párr. 118.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua. Supra nota 101.
- Gobierno del DF de México. Diagnóstico de derechos humanos. México, 2008.
- Naciones Unidas. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General 20: La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales. E/C.12/GC/20 Ginebra, 2009.
- Naciones Unidas. Comité de Derechos Humanos. Observación General 18, relativa a la no discriminación. 1989.
- Naciones Unidas. Comité Económico para América Latina y el Caribe. Equidad, desarrollo y ciudadanía. México, 2000.
- Naciones Unidas. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Observación general 25, referente a medidas especiales de carácter temporal. 1999.
- Naciones Unidas. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Recomendación General N° 23 sobre pueblos indígenas. 1997.
- Naciones Unidas. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Recomendación General N° N°31 sobre la prevención de la discriminación racial en la administración y el funcionamiento de la justicia penal. 2005.
- Naciones Unidas. Grupo de Trabajo sobre las poblaciones Indígenas. Estudio sobre el problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas. E/CN.4/Sub.2/1986/7. Ginebra, 1986.
- Naciones Unidas. Grupo de Trabajo sobre las poblaciones indígenas. Documento de trabajo sobre el concepto de "pueblos indígenas" del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas. E/CN.4/Sub.2/AC.4/1996/2. Disponible en: <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G96/129/83/pdf/G9612983.pdf?OpenElement>

- Naciones Unidas. Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Directrices sobre los asuntos de los pueblos indígenas. Ginebra, 2008.
- Naciones Unidas. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen. E/CN.4/2002/97. 04 de febrero de 2002.
- Naciones Unidas. Informe del Relator Especial para los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas, Rodolfo Stavenhagen. Administración de justicia, pueblos indígenas y derechos humanos. E/CN.4/2004/80. Ginebra, 2004.
- Naciones Unidas. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. Sr. Rodolfo Stavenhagen. E/CN.4/2005/88. Ginebra, 2005.
- Naciones Unidas. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas. James Anaya. A/HRC/12/34. Ginebra, 2009.
- Naciones Unidas. Observaciones del Relator Especial sobre la situación de derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas acerca del proceso de revisión constitucional en el Ecuador. A/HRC// Add.1. Junio. 2008.
- Naciones Unidas. Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Opinión 1 sobre el derecho de los pueblos indígenas a la educación. A/HRC/12/33. Ginebra, 2009.
- Naciones Unidas. Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Informe de avance sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones. A/HRC/ EMRIP/2010/2 Ginebra, 2010.
- Organización Internacional del Trabajo. Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en el que se alega el incumplimiento por Colombia del Convenio 169, presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Central Unitaria de Trabajadores GB.276/17/1; GB.282/14/3, 1999.
- Organización Internacional del Trabajo. Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en el que se alega el incumplimiento por México del Convenio 169, presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por el Frente Auténtico de Trabajadores GB.283/17/1; GB.289/17/3, 2001.
- Organización Internacional del Trabajo. Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en el que se alega el incumplimiento por Guatemala del Convenio 169, presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Federación de Trabajadores del Campo y la Ciudad GB.294/17/1; GB.299/6/1, 2005.
- Organización Internacional del Trabajo. Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en el que se alega el incumplimiento por Brasil del Convenio 169, presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por el Sindicato de Ingenieros del Distrito Federal GB.295/17/1; GB.304/14/7, 2006.
- Organización Internacional del Trabajo. Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación del Convenio y Recomendaciones, Informe III (parte 1ª). Conferencia Internacional del Trabajo. 96ª reunión. Ginebra. 2007.
- Organización Internacional del Trabajo. Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica. Una guía sobre el Convenio N° 169 de la OIT. Ginebra. 2009.
- Stavenhagen, Rodolfo. Derecho consuetudinario indígena en América Latina. En: Instituto Indigenista Interamericano e Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Entre la Ley y la Costumbre. México. 1990.



## EL CONTEXTO REGIONAL CENTROAMERICANO

### AMÉRICA CENTRAL, UN ESPACIO COMÚN

En el istmo centroamericano confluyeron las corrientes migratorias del norte y del sur, dando lugar a una región multicultural y plurilingüe. Desde el punto de vista histórico y cultural, Centroamérica comprende los antiguos territorios de la Capitanía

General de Guatemala y las actuales repúblicas de Belice, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. Su extensión territorial es de **522,760 km<sup>2</sup>**.

### Diversidad étnica y cultural de los pueblos de América Central. Año 2000



Fuente: Pérez Brignoli, Héctor. La dinámica demográfica de las poblaciones indígenas del trópico húmedo en América Central (censos 2000). XXV International Population Conferences. Paris, 18-23 julio, 2005.

La población indígena en Centroamérica es de aproximadamente 5,761,024, personas, lo que representa el 15% de la población total de la región regional (exceptuando a Belice), que se estima en 37,949,702 habitantes. La diversidad cultural

centroamericana está conformada por los pueblos de la familia macro chibcha, en las llanuras y litorales de la Costa Caribe, y pueblos de la cultura mesoamericana, en un territorio compartido con pueblos afrodescendientes y mestizos.



Cacique General Ngäbe, Costa Rica.  
OACNUDH-Oficina Regional para América Central.

## Diversidad cultural en Centroamérica

País	Pueblos indígenas	Población indígena total	Población indígena total por país, en cifras y porcentajes	Población total por país
Guatemala	Achí'	105,992	4,337,218 (38.60%)	11,237,196 (100%)
	Akateco	39,370		
	Awakateko	11,068		
	Ch'ortí'	46,833		
	Chuj	64,438		
	Itza'	1,983		
	Ixil	95,315		
	Jakatelco	47,024		
	Kaqchikel	832,968		
	K'iche'	1,270,953		
	Mam	617,171		
	Poqmam	42,009		
	Poqomchi'	114,423		
	Q'ankob'al	159,030		
	Q'eqchi'	852,012		
Sakapulteko	9,763			
Sikapalense	10,652			
Xinca	16,214			
El Salvador	Lenca	1,735	8,387 (0.15%)	5,744,113 (100%)
	Cacaopera	3,596		
	Pipil	3,056		
Honduras	Miskitu	87,000	509,807 (6.54 %)	7,800,000 (100%)
	Tawahka	1,500		
	Pech	3,800		
	Lenca	279,507		
	Tolupán	47,500		
	Ch'ortí'	10,500		
	Nahoa	20,000		
	Chorotega	60,000		

País	Pueblos indígenas	Población indígena total	Población indígena total por país, en cifras y porcentajes	Población total por país
Nicaragua	Miskitu	150,00	498,600 (9.70%)	5,142,098 (100%)
	Sumu-Mayangna	13,500		
	Rama	1,350		
	Ulwa	750		
	Chorotega	166,000		
	Cacaopera-Matagalpa	98,000		
	Xiu-Sutiava	49,000		
	Nahoa	20,000		
	Costa Rica	Bribri		
Boruca		2,017		
Cabécar		9,861		
Chorotega		868		
Guaymí		2,563		
Huetar		1,006		
Maleku		460		
Teribe		621		
Panamá	Kuna	80,516	409,163 (12.02%)	3,405,813 (100%)
	Ngäbe	260,058		
	Buglé	24,912		
	Teribe/Naso	4,046		
	Emberá	31,284		
	Wounaan	7,279		
Bribri	1,068			

Fuente: Elaboración propia a partir de censos nacionales, censos de las organizaciones indígenas y el Atlas Sociolingüístico de pueblos indígenas en América Latina elaborado por UNICEF en 2010.



Desde la época colonial, la región centroamericana ha vivido un proceso histórico-político marcado por la desigualdad y la inequidad al interior de los Estados. Este desarrollo socioeconómico sesgado ha ido acompañado de la marginación y discriminación hacia la identidad, tradiciones y saberes de los pueblos indígenas.

En la últimas décadas, un emergente proceso de renacer cultural ha surgido en la región para reapropiarse de su identidad indígena y exigir el cumplimiento de sus derechos como pueblos. Los pueblos indígenas proponen la construcción de una nueva institucionalidad inclusiva con sus valores, prácticas y conocimientos.

El reconocimiento de la diversidad cultural de la región ha sido plasmado en las constituciones políticas de los Estados centroamericanos. Con la excepción de la república de El Salvador, todos los estados de América Central han reconocido, en sus constituciones políticas, el carácter multicultural de sus sociedades. Las constituciones de Nicaragua, Guatemala y Panamá han establecido un reconocimiento más amplio de los derechos de los pueblos indígenas, basándose en un enfoque multicultural<sup>75</sup>.

En la cosmovisión indígena, el desarrollo, o buen vivir, se basa en una construcción histórica y simbólica del territorio, basada en una relación de espiritualidad. La tierra y los recursos naturales forman parte integral de su hábitat funcional. La Madre Tierra es el hogar compartido del que dependen los seres humanos y otros seres animados e inanimados. Los pueblos indígenas aportan a la humanidad una visión del desarrollo que se fundamenta en una relación armónica con la naturaleza. Por esta razón, para los pueblos indígenas, el despojo, fragmentación u ocupación de sus territorios es un impedimento al desarrollo según su propia cosmovisión, que les impide cubrir sus necesidades, es la imposibilidad de

ejercer su derecho al desarrollo con identidad

Desde la época colonial, una constante entre los pueblos indígenas ha sido la pugna por sus territorios. Durante la conquista fueron víctimas del sistema de encomiendas y en la actualidad se ven amenazados por el desarrollo económico basado en la explotación de los recursos naturales y su impacto sobre las tierras que tradicionalmente han ocupado.

Los territorios indígenas son, hoy por hoy, el origen de una situación de alta conflictividad en Centroamérica. Los pueblos indígenas exigen a los Estados el cumplimiento de sus derechos, internacionalmente reconocidos, mientras los proyectos de minería, desarrollo hídrico, tala, exploración y explotación de hidrocarburos, construcciones de ingeniería civil, ganadería y desarrollo turístico ejercen una gran presión sobre sus territorios, y por ende, sobre su supervivencia como pueblos.

Los pueblos indígenas han elevado el reclamo de sus derechos colectivos, reconocidos en el Convenio n° 169 de la Organización Internacional del Trabajo<sup>76</sup> y la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, a las más altas instancias regionales e internacionales de derechos humanos. Entre sus demandas se hallan, el ejercicio de su derecho a la libre determinación y poder decidir libremente sobre su futuro como pueblos; la restitución, demarcación y/o titulación de sus territorios ancestrales; el derecho a ser consultado ante las medidas administrativas y/o legislativas que les afectan; poder acceder a los sistemas ordinarios de justicia; ser partícipes de los espacios de toma de decisiones políticas; acceder a sistemas educativos y sanitarios de calidad con pertinencia cultural; medidas para combatir la discriminación y garantizar la igualdad y el respeto a su especificidad e identidad, entre otras.

Los indicadores de desarrollo humano para cada país muestran la persistencia de la desigualdad y la exclusión social, política, económica y cultural en la que viven los pueblos indígenas.

En el campo educativo, los Estados centroamericanos han avanzado hacia el reconocimiento de un enfoque diferenciado para la niñez indígena. Algunas medidas legislativas basadas en los lineamientos internacionales en materia de educación indígena han sido aprobadas por Nicaragua, a través del Sistema Educativo Autónomo Regional en las regiones autónomas de la Costa Caribe; en Panamá, con la entrada en vigor de la Ley de Educación Bilingüe y la creación de la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe; en Honduras, con el Programa Nacional de Educación para las Etnias Autóctonas y Afro-Antillanas; y en Guatemala con la creación de la Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural.

A pesar de los esfuerzos se precisan mayores esfuerzos para combatir las brechas que continúan afectando de manera desigual a los pueblos indígenas. El analfabetismo, según los datos de los últimos informes de desarrollo humano para cada país, las cifras siguen mostrando una realidad desalentadora.

En materia de salud, los gobiernos de Guatemala, Nicaragua, Honduras, Costa Rica y Panamá han aprobado leyes y mecanismos para la promoción de la medicina tradicional. El Programa de Medicina Tradicional y Alternativo del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social de Guatemala; el Modelo de Atención en Salud Intercultural de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe de Nicaragua (MASI-RAAN y MASI-RAAS); el Consejo Nacional de Salud de los Pueblos Indígenas (CONASPI) en Costa Rica; el Programa de Atención a las Etnias de la Secretaría de Salud de Honduras;

y la Comisión Nacional de Medicina Tradicional Indígena en Panamá. Aunque no se dispone de datos estadísticos desagregados por etnia en materia de salud, los estudios especializados de la Organización Panamericana de Salud han identificado el repunte de enfermedades como tuberculosis y malaria, junto a altos porcentajes de desnutrición infantil. También en este aspecto, son las mujeres indígenas las que mayores dificultades encuentran para acceder a servicios de salud de calidad, pertinentes culturalmente. Estos son algunos de los temas que se revisan en detalle en los Diagnósticos nacionales que se presentan a continuación. Intereses encontrados a la luz de un marco jurídico internacional que ofrece, en palabras de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, un ideal común que debe perseguirse en un espíritu de solidaridad y respeto mutuo.

<sup>75</sup> Amílcar Castañeda. Diplomado en derechos indígenas y regímenes autonómicos. Nociones básicas de derechos humanos. Red de Pueblos Indígenas del Pacífico, Centro y Norte de Nicaragua, 2011.

<sup>76</sup> El Convenio n° 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes ha sido ratificado por todos los Estados latinoamericanos a excepción de El Salvador y Panamá. En estos dos países está vigente el Convenio 107 sobre poblaciones indígenas y tribales, ratificado por El Salvador el 18 de noviembre de 1958 y por Panamá el 4 de junio de 1971.