

Los Derechos de los Pueblos Indígenas, la Soberanía del Estado y el Convenio sobre Diversidad Biológica

A menudo se dice que el principio de soberanía del estado constituye un factor que excluye la posibilidad de prestar atención a, o respetar los derechos de los pueblos indígenas con relación al Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB). Esta es una aseveración incorrecta en el contexto de derecho internacional. La soberanía no prohíbe, ni puede prohibir prestar atención a, o respetar los derechos de los pueblos indígenas internacionalmente reconocidos. Conforme a la formulación de un letrado, el principio de la soberanía sobre los recursos naturales bajo derecho internacional *“incluye la obligación de respetar los derechos e intereses de los pueblos indígenas y de no comprometer los derechos de las generaciones futuras.”*ⁱ Esto también aplica a la implementación del CDB. Este documento informativo legal explica el por qué de esto.

La Soberanía no es Absoluta: La soberanía es un principio de derecho internacional que en esencia dispone que un estado puede, sujeto a cualquier limitación prescrita por derecho internacional, determinar libremente y aplicar las leyes y políticas que gobiernan a los pueblos y territorios bajo su jurisdicción. Este principio se encuentra repetido en forma modificada en el Artículo 3 del CDB, el cual, en la parte correspondiente establece que, *“De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y con los principios de derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental...”* Como se puede apreciar de estas dos definiciones, la soberanía del estado no se traduce en libertad política o legal absoluta, si no más bien se encuentra limitada por la Carta de las Naciones Unidas y por otros principios de derecho internacional. Ciertamente, esto es algo que queda muy claro en el caso de derecho de derechos humanos, que limita y condiciona la soberanía del estado en relación al trato que éste le da a las personas y pueblos bajo su jurisdicción.

La Carta de las Naciones Unidas: El Artículo 2(7) de la Carta de la ONU prohíbe toda interferencia en los asuntos políticos internos de los estados. Sin embargo, la no-aplicación de esta disposición a los derechos humanos que constituyen materia de preocupación internacional, suele ser práctica común dentro de la ONU y otras organizaciones. Para citar las palabras del Juez Weeramantry de la Corte Internacional de Justicia, *“hace mucho que el concepto de derechos humanos ha dejado de ser una preocupación de poca importancia y parroquiana entre la soberanía y sus súbditos. ... Ni siquiera existe la semblanza de una sugerencia en derecho internacional contemporáneo, que apunte hacia la idea de que dichas obligaciones equivalgan a una derogación de soberanía.”*ⁱⁱ

El Artículo 103 de la Carta de las Naciones Unidas inequívocamente declara que: *“En caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los Miembros de las Naciones Unidas en virtud de la presente Carta y sus obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por la presente Carta.”* El Artículo 1(3) de la Carta de la ONU define uno de los propósitos principales y principios de la ONU como el *“estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión.”* Los Artículos 55 y 56 de la Carta requieren que la ONU y todos sus miembros fomenten *“el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos...”* En 1948, la Asamblea

General de la ONU adoptó la Declaración Universal de Derechos Humanos a fin de elaborar y especificar las disposiciones y obligaciones de los derechos humanos contenidas en la Carta. Hoy en día, la Declaración Universal es ampliamente reconocido como un documento que expresa los principios generales de derecho internacional y las normas de derecho consuetudinario vinculantes para todos los estados.ⁱⁱⁱ El CDB deberá ser leído conjuntamente con la autoridad superior de la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal, a manera de una interpretación autoritaria de la Carta.

Tratados de Derechos Humanos: En ejercicio de su voluntad soberana, la gran mayoría de los estados han aceptado, de manera voluntaria y mediante su ratificación de los convenios internacionales de derechos humanos, las obligaciones legales internacionales que exigen fomentar, proteger y hacer cumplir los derechos humanos. Esta y otras obligaciones no se encuentran suspendidas en cuanto su relación al CDB; incluso el Artículo 22 del CDB establece explícitamente que: *“Las disposiciones de este Convenio no afectarán a los derechos y obligaciones de toda Parte Contratante derivados de cualquier acuerdo internacional existente, excepto cuando el ejercicio de esos derechos y el cumplimiento de esas obligaciones pueda causar graves daños a la diversidad biológica o ponerla en peligro.”*^{iv}

Derechos de los Pueblos Indígenas: Los instrumentos de derechos humanos, tanto de aplicación general como aquellos que se enfocan exclusivamente en los pueblos indígenas, reconocen, garantizan y protegen los derechos de los pueblos indígenas. Estos instrumentos han sido ratificados por la gran mayoría de estados partes del CDB y constituyen instrumentos vinculantes. En virtud de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CIERD) por ejemplo, los estados partes están obligados a reconocer, respetar y proteger el derecho a *“la propiedad de manera individual o en asociación con otros.”* (traducción no-oficial) En su Recomendación General XXIII de 1997, el Comité para la Eliminación de Discriminación Racial de la ONU elaboró aún más sobre este punto, haciendo un llamado especial a los estados partes a fin de que éstos *“reconozcan y protejan los derechos de los pueblos indígenas a poseer, desarrollar, controlar y utilizar sus tierras, territorios y recursos comunales y que, en los casos en que hayan sido privados sin su consentimiento libre e informado, de las tierras y territorios que tradicionalmente poseían, habitaban o utilizaban de alguna otra manera, adopten medidas para devolver esas tierras y territorios”*^v

El Comité de Derechos Humanos (CDH), el organismo responsable por velar por el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, también ha llegado a conclusiones similares, al igual que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). En virtud a los Artículos 1 y 27 del PIDCP, los derechos de los pueblos indígenas a disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, y que no se les prive de sus medios de subsistencia incluyendo sus derechos territoriales y culturales, deberán ser reconocidos y salvaguardados.^{vi} También se llega a esta misma conclusión en conexión con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y con la Comisión Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos.^{vii} En el sistema Interamericano, se requiere de mecanismos de protección especiales aplicables a las lenguas, culturas, economías, ecosistemas y bases de recursos naturales de los pueblos indígenas, incluyendo sus *“tierras ancestrales y comunales,”* prácticas religiosas y el establecimiento de una orden institucional que facilite la participación indígena a través de representantes libremente escogidos por éstos.^{viii} Esta conclusión fue recientemente confirmada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en una decisión vinculante.^{ix}

Los derechos de los pueblos indígenas a participar en, y dar su consentimiento a toda actividad que los afecte, se encuentran igualmente prescritos bajo derecho internacional de derechos humanos. La Observación General de 1997, emitido por el Comité para la Eliminación de Discriminación Racial de la ONU por ejemplo, exhorta a los estados partes a que *“garanticen que los miembros de las poblaciones 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.”* El CDH ha encontrado que el respeto por el Artículo 27 del PIDCP incluye *“medidas para asegurar la participación efectiva de los miembros de comunidades minoritarias en las decisiones que les afectan.”*^x El CIDH ha detectado la violación de los derechos a la propiedad de los pueblos indígenas atribuibles a actividades autorizadas por los estados en tierras indígenas, llevadas a cabo sin el consentimiento de los pueblos indígenas;^{xi} y que el derecho de derechos humanos requiere que se adopten *“medidas especiales para garantizar el reconocimiento del interés particular y colectivo que tienen los pueblos indígenas en la ocupación y uso de sus tierras tradicionales y recursos así como su derecho a no ser privados de este interés excepto con su consentimiento plenamente informado, bajo condiciones de igualdad y con una justa compensación.”*^{xii} (traducción no-oficial).

La CDB y los Derechos de los Pueblos Indígenas: La implementación de muchas de las disposiciones del CDB podrían tener efecto en los derechos de los pueblos indígenas dado la relación fundamental y holística de los mismos con sus tierras, territorios y recursos tradicionales. La Conferencia de Partes de la CDB, al igual que la gran mayoría de sus estados partes, deberán respetar estos derechos al momento de poner en efecto el Convenio a nivel doméstico. Esto incluye respetar los valores de biodiversidad en lo que atañe a los valores culturales, espirituales, religiosos, sociales, económicos y de subsistencia de los pueblos indígenas.

Mientras que los Artículos 8j y 10c del CDB resultan particularmente relevantes a los pueblos indígenas, la mayoría de los artículos del CDB requieren de un mejor escrutinio. Este es el caso particular de los que abordan los temas relativos a la identificación, establecimiento y gestión de las áreas protegidas. La implementación de estos artículos deberá reconocer y respetar los derechos de propiedad de los pueblos indígenas así como sus derechos al control, administración y uso de tierras, territorios y recursos tradicionales desde un inicio. Las áreas protegidas no deberán establecerse sin la resolución previa de estos derechos, de manera consistente con el derecho humano internacional, ni tampoco si no cuentan con el consentimiento libre e informado de los pueblos indígenas. Sujeto al consentimiento indígena, la propiedad y gestión de las áreas protegidas por parte de los pueblos indígenas, o en algunos casos, la co-propiedad y la co-gestión de estas áreas, deberá ser considerado como un método viable y apropiado para la implementación del CDB y como una forma de resolver cualquier controversia que pueda surgir.

Abordaje del Ecosistema: Lo antedicho resulta plenamente consistente con el abordaje del ecosistema que reconoce que la toma de decisiones y el manejo de la biodiversidad se ejecutan mejor cuando se utilizan a las instituciones y a los mecanismos de gobierno más apropiados a nivel ecosistema, incluyendo el reconocimiento del papel central de los pueblos indígenas. El primer principio para el abordaje del ecosistema adoptado por la Conferencia de Partes en su Decisión V/6, dice:

Principio N° 1: Los objetivos de la administración de tierras, agua y recursos vivos constituyen un asunto de elección societaria.

Fundamento: Los distintos sectores de la sociedad perciben a los ecosistemas en términos de sus propias necesidades económicas, culturales y societarias. Los pueblos indígenas y otras comunidades que habitan la tierra representan grupos de interesados importantes por lo tanto se debe reconocer sus derechos e intereses. La diversidad, tanto cultural como biológica, constituye un componente clave dentro del abordaje del ecosistema, por cuanto la gestión debe de tomar esto en cuenta.

V Congreso Mundial de Parques: ‘Mejores prácticas’ en Áreas Protegidas: El CMP es un evento que se realiza cada 10 años y es considerado como el forum global de mayor importancia sobre áreas protegidas. Los resultados principales del CMP fueron el *Acuerdo de Durban*, el *Plan de Acción de Durban* y una serie de recomendaciones. El Plan de Acción reconoce que “se han cometido y se siguen cometiendo muchos errores ycreemos que existe una urgente necesidad de reevaluar la sensatez y eficacia de las políticas que afectan a los pueblos indígenas y comunidades locales.”^{xiii} Esto fue a su vez complementado por una serie de metas clave, entre los que cuales:

- Se establecerán y aplicarán, para 2010, mecanismos participativos para la restitución de las tierras y territorios tradicionales de pueblos indígenas que fueron incorporados en áreas protegidas sin su consentimiento libre y conocimiento de causa.
- pleno respeto de los derechos de los pueblos indígenas en el establecimiento y manejo de áreas protegidas, y
- velar por la participación efectiva de los pueblos indígenas en el manejo de las áreas protegidas.^{xiv}

Adicionalmente, se incluye un punto de acción bajo la Meta Clave Número 3, exhortando a la eliminación estricta de los “reasantamientos de pueblos indígenas y comunidades locales y la sedentarización involuntaria de pueblos indígenas móviles, sin su consentimiento informado previo”^{xv} El CMP asimismo transmitió un ‘Mensaje’ al CDB mediante el cual “*notaba que las áreas protegidas podrían tener un impacto negativo en los pueblos indígenas, incluyendo los pueblos indígenas móviles y comunidades locales, cuando los derechos e intereses de los mismos no son considerados ni abordados y donde no llegan a participar plenamente ni acordar las decisiones que les afectan. Incluso aseveró la importancia de asegurar los derechos de los pueblos indígenas a sus tierras y territorios como factor imperativo para garantizar áreas protegidas sostenibles*”^{xvi}. (traducción no-oficial)

ⁱ N. Schrijver, SOVEREIGNTY OVER NATURAL RESOURCES: BALANCING RIGHTS AND DUTIES. Cambridge: Cambridge University Press (1997).

ⁱⁱ *Opinión Separada del Juez Weeramantry, Bosnia y Herzegovina v. Yugoslavia*, 11 de julio 1996 (trad. no-oficial).

ⁱⁱⁱ Entre otros, *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran* (United States of America v. Iran), *ICJ Rep.* 3, 42, 1980.

^{iv} La Corte Internacional de Justicia ha confirmado que “un instrumento internacional debe ser interpretado y aplicado dentro del marco del íntegro del sistema legal prevaleciente al momento de su interpretación,” incluyendo la Carta de las Naciones Unidas y posteriormente desarrollado por derecho internacional consuetudinario. *Dictamen sobre las Consecuencias Legales para los Estados de la Continua Presencia de Sudáfrica en Namibia*, *ICJ Rep.* 16 (1971), en 31. Véase también, el Artículo 31(3)(c) de la *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*.

^v *Recomendación General XXIII (51) concerniente a Pueblos Indígenas Adoptado en la Sesión 1235 del Comité, el 18 de agosto de 1997.* UN Doc. CERD/C/51/Misc.13/Rev.4.

^{vi} *Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Canadá. 07/04/99,* en párr. 8. UN Doc. CCPR/C/79/Add.105. (Observaciones finales /Comentarios) (1999). Véase también, *Comentario general No. 23 (50) (art. 27)*, adoptado por el Comité de Derechos Humanos en su Sesión 1314 (quincuagésima sesión). UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.5 (1994).

^{vii} *Comentario general No. 15, El derecho al agua (arts. 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).* UN Doc. E/C.12/2002/11, 26 de noviembre de 2002, en párr. 7; y, *Comunicado No. 155/96, The Social and Economic Rights Action Center y el Center for Economic and Social Rights / Nigeria,* en párr. 58.

^{viii} Entre otros, *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos de un Segmento de la Población Nicaragüense de Origen Miskito*, OEA/Ser.L/V/II.62, doc.26. (1984), 76-78, 81; *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en el Ecuador*, OEA/Ser.L/V/II.96 doc.10, rev.1 (1997), 103-4; y, *Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en la República de Guatemala* OEA/Ser.L/V/II. 67, doc. 9 (1986), 114.

^{ix} *Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community Case*, Juicio del 31 de septiembre de 2001.

^x *Comentario general No. 23 (50) (art. 27)*, adoptado por el Comité de Derechos Humanos en su Sesión 1314 (quincuagésima sesión) el 6 de abril de 1994. UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.5. (1994), en 3. Véase también, *Jouni Lansman et al. vs. Finland (Comunicado No. 671/1995)*, CCPR/C/58/D/671/1995, 15.

^{xi} *Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe No. 27/98 (Nicaragua)*, párr. 142.

^{xii} *Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe N° 75/02, Caso N° 11.140, Mary y Carrie Dann (Estados Unidos)*, 27 de dic., 2002. OEA/Ser.L/V/II.116, Doc. 46, en párr. 131.

^{xiii} *Plan de Acción de Durban*, Resultado 5, en 25. Disponible en:

<http://www.iucn.org/themes/wcpa/wpc2003/pdfs/outputs/wpc/durbanactionplan.pdf>

^{xiv} *Plan de Acción de Durban*, Resultado 5

^{xv} *Plan de Acción de Durban*, Resultado 2, en 15.

^{xvi} Mensaje del V Congreso Mundial de Parques al Convenio de Diversidad Biológica. Disponible en: <http://www.iucn.org/themes/wcpa/wpc2003/pdfs/outputs/wpc/cbdmessage.pdf>