

Comentario al Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Comunidad Indígena Akawaio de Isseneru y sus miembros c. Guyana*

di María del Ángel Iglesias Vázquez

Title: Commentary to the Report of the Inter-American Commission on Human Rights in the case of Akawaio de Isseneru Indian Community and its members v. Guyana.

Keywords: American Declaration of the Rights and Duties of Man; Declarations and treaties; Inter-American human rights system; American Convention on Human Rights; Rights of peoples; Indigenous communities

2217

1. – El interés que representa el asunto *Akawaio* contra Guyana no deviene tanto de otra nueva violación de los derechos que el derecho internacional reconoce a los pueblos y comunidades indígenas, sino de las bases jurídicas en las que se apoya la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, CIDH) para invocar los derechos reclamados por los peticionarios.

En este caso, se trata de disposiciones contenidas en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre de 1948 (en adelante, la Declaración) y no, como pudiera pensarse inicialmente, en determinados preceptos de la Convención Americana de Derechos Humanos. Lo relevante de este Informe es, pues, la denuncia del mencionado pueblo indígena a través de la CIDH basándose en la vulneración de preceptos contenidos en una Declaración y no en un tratado internacional (o regional).

Para poder entender mejor el asunto, nos parece conveniente traer a colación determinados hitos en la conformación del sistema de protección de los derechos humanos, en general y de los mencionados pueblos y comunidades indígenas, en particular, antes de proceder a resaltar lo que interesa del asunto arriba mencionado y en el que – adelantamos – la Comisión reitera la fuerza de la Declaración, como fuente de obligaciones internacionales para los Estados Miembros de la Organización de Estados Americanos (en adelante, la OEA). Por definición, las declaraciones no son jurídicamente vinculantes, aunque tienen una fuerza moral considerable y sirven para indicar claramente los compromisos de la comunidad internacional.

2. – La novena Conferencia Panamericana celebrada en Bogotá, Colombia, del 30 de marzo al 2 de mayo de 1948 no sólo fue el foro en que se creó la OEA, sino que, en la decidida voluntad de los Estados americanos de fortalecer un sistema

regional, interamericano, creó el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas o Pactos de Bogotá y dos Convenciones sobre la concesión de derechos civiles y políticos a la Mujer.

Además, en su Acta Final se aprobaron otros textos relacionados con los derechos humanos, como la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Con este último instrumento mencionado, la región se adelantaría a la proclamación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en diciembre del mismo año.

La Declaración no es un tratado en el sentido del artículo 2 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Así, en principio, no tendría carácter vinculante, a diferencia de aquellos. Otra cosa es que, a través de su inserción en otros textos de *hard law*, puedan alcanzar un valor superior, como así ha ocurrido con la Declaración de Derechos Humanos. No contiene, además, un mecanismo para dar eficacia a sus disposiciones, como puedan ser los Comités de las Convenciones de Derechos Humanos de Naciones Unidas o los medios de solución de controversias previstos en los diferentes Tratados.

3. – Siguiendo lo estipulado en el artículo 106 de la Carta de la OEA, se creó la CIDH para “promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y servir como órgano consultivo de la Organización en esta materia”.

Esta institución vería la luz en 1959. Diez años más tarde, se aprobó la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica, de 22 de noviembre del 1969) y otros diez años después, en 1979, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Corte IDH). La Convención es un tratado internacional y, por tanto, ha de ser ratificada por los Estados para que queden obligados al cumplimiento de sus disposiciones. Esto, en principio, pues aquí reside el interés que el asunto *Akawaio*, objeto de este comentario, despierta. Como antes se ha mencionado, subrayemos, por ahora, y como idea de partida, que las declaraciones y las convenciones tienen distinta fuerza jurídica.

4. – La CIDH y la Corte IDH se muestran claves en el sistema de protección de los derechos contenidos en la Convención ex. artículo 33. Este texto reconoce en su preámbulo que los principios en que se basa han sido “consagrados en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos que han sido reafirmados y desarrollados en otros instrumentos internacionales, tanto de ámbito universal como regional”.

Los derechos (y deberes) que contiene son civiles y políticos, económicos, sociales y culturales tanto individuales como colectivos. La competencia de la Corte se halla regulada en los artículos 61 a 65. A tenor de lo dispuesto en el artículo 62 los Estados Miembros han de conferir competencia a la Corte IDH a fin de que esta conozca “todos los casos relativos a la interpretación de esta Convención”. La legitimación corresponde a los Estados Miembros parte y la Comisión.

5. – El Estado demandado en el caso que nos ocupa es Guyana, es parte de la OEA desde el 8 de enero de 1991. Habiendo obtenido su independencia en 1966 respecto del Reino Unido, era colonia británica en el momento de la Declaración, no un Estado soberano, de tal manera que no tuvo palabra en las discusiones de la Novena Conferencia que condujeron a la aprobación de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre. Sin embargo, Guyana está obligada a

respetar las disposiciones de la Declaración de conformidad con la Carta de la OEA, siguiendo lo estipulado en el artículo 20 del Estatuto de la CIDH:

« En relación con los Estados miembros de la Organización que no son partes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Comisión tendrá, además de las atribuciones señaladas en el artículo 18, las siguientes:
a. prestar particular atención a la tarea de la observancia de los derechos humanos mencionados en los artículos I, II, III, IV, XVIII, XXV y XXVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre »

y el artículo 49 del Reglamento de la CIDH:

« La Comisión recibirá y examinará la petición que contenga una denuncia sobre presuntas violaciones de los derechos humanos consagrados en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre con relación a los Estados miembros de la Organización que no sean partes en la Convención Americana sobre Derechos Humanos »

Guyana no ha ratificado ni se ha adherido a la Convención Americana, ni es parte en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), pero votó a favor en la aprobación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Por lo que respecta a su ley interna la *Amerindian Act* y la *Lands Act* son las normas aplicables al caso presente.

6. – Once años atrás, el 5 de septiembre de 2013, la CIDH recibió una petición y solicitud de medidas cautelares por los *Akarwaio* invocando la responsabilidad internacional de Guyana por la violación de los derechos de la comunidad a la propiedad, a la igualdad ante la ley, a la justicia y el debido proceso, a la protección de la maternidad y la infancia, a la preservación de la salud y el bienestar, y a disfrutar de los beneficios de la cultura, todos ellos amparados por los artículos II, VII, XI, XIII, XVIII y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre debido a la presunta falta de reconocimiento, respeto y protección adecuadas de los derechos territoriales de la comunidad por parte del Estado, su presunta concesión de permisos mineros en las tierras ancestrales de la comunidad sin consulta o consentimiento previos, su falta de protección de la comunidad frente a los impactos negativos de la minería, y su presunta falta de provisión a la comunidad de recursos judiciales efectivos para contrarrestar las violaciones de sus derechos. En su escrito, no se mencionan vulneraciones de preceptos de la Convención Americana.

Según consta en el para. 11 del Comentario al Informe, también se recurrió al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y a los relatores especiales de la ONU en marzo de 2013 sobre reclamos similares con respecto a sus derechos territoriales y al impacto en la salud de la minería ilegal.

Este dato tiene su importancia por cuanto el informar de acciones instadas ante otro organismo es un requisito para la admisibilidad de una pretensión ante la CIDH al poderse incurrir en duplicidad, litis pendencia o cosa juzgada internacional, pero esta entendió que no había información efectiva al respecto. Otros requisitos, como el agotamiento de recursos y la presentación en plazo fueron también estudiados. De los primeros se constató que en Guyana no existe un procedimiento de titulación de tierras y que las disposiciones legales vigentes en la Ley Amerindia constituyen un recurso inadecuado e ineficaz, que el reclamo territorial de Isseneru, así lo confirma al otorgárseles una extensión de tierras que no correspondía a la totalidad de la inicialmente solicitada por la comunidad. Junto a ello, como se señala en el para. 25 del Comentario, la CIDH recuerda:

la postura claramente establecida de la Corte Superior de Guyana en cuanto a la no preexistencia de los derechos territoriales indígenas, y en cuanto al fundamento jurídico del reconocimiento del derecho indígena a la propiedad sobre territorios ancestrales, en el sentido de que se trata de adjudicaciones estatales de tierras estatales.

7. – A lo largo de la Comunicación, la CIDH va apoyándose como base jurídica aplicable a la vulneración de los derechos alegados por los peticionarios, uno a uno, en las disposiciones arriba mencionada de la Declaración, sin tener que hacer el correlativo estudio del precepto o preceptos de la Convención.

Tampoco se halla mención alguna al Convenio 169 de la OIT o a la Declaración de los pueblos Indígenas de 2007, salvo la contenida al desarrollar el derecho a la identidad cultural y a formar parte de la vida cultural de los Akawaio:

Con base en instrumentos internacionales como la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Convenio 169 de la OIT, la Corte Interamericana ha sostenido que la identidad cultural es un “derecho humano colectivo fundamental de los pueblos indígenas que deben ser respetadas en una sociedad multicultural, pluralista y democrática”. Según el artículo VIII de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, “[i]n las personas y comunidades indígenas tienen derecho a pertenecer a uno o más pueblos indígenas, de acuerdo con la identidad, tradiciones, costumbres y sistemas de pertenencia de cada persona. No puede derivarse discriminación de ningún tipo por el ejercicio de tal derecho. (Comentario al Informe, pp. 72-73)

8. – Ahora corresponde adentrarnos en la cuestión de la competencia de la Corte IDH para pronunciarse sobre un asunto en el que las bases jurídicas corresponden a preceptos de la Declaración y no de la Convención en la que el demandado no es parte.

Esta cuestión se planteó en la Opinión Consultiva (OC) n. 10/89 de 14 de julio de 1989 *Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el Marco del Artículo 64 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, Opinión Consultiva* que fue formulada por Colombia en los siguientes términos:

¿Autoriza el artículo 64 a la Corte Interamericana de Derechos Humanos a rendir opiniones consultivas, a solicitud de un Estado Miembro de la OEA o de uno de los órganos de la misma, sobre interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, adoptada en Bogotá en 1948 por la Novena Conferencia Internacional Americana? (OC 10/89, p. 2).

El Gobierno de Colombia partió de que la Declaración no es un Tratado propiamente dicho, lo que, a su juicio no descartaba la pregunta efectuada que conduce a conocer el parecer de la Corte sobre cuál es el estatus jurídico de la Declaración y si la Corte tiene y, en caso de tenerla, hasta dónde llega su jurisdicción para interpretarla al amparo del artículo 64 de la Convención.

9. – En esta OC, la Corte IDH afirmó que la Declaración Americana es una fuente de obligaciones internacionales para los Estados Miembros de la OEA. Como apoyo, recordó la resolución 314 (VII-O/77) del 22 de junio de 1977, mediante la cual, encomendó a la Comisión la elaboración de un estudio en el que “consigne la obligación de cumplir los compromisos adquiridos en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre”.

Asimismo, en la resolución 371 (VIII-O/78) del 1 de julio de 1978, la Asamblea General de la OEA reafirmó “su compromiso de promover el cumplimiento de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre” y en la resolución 370 (VIII-O/78) del 1 de julio de 1978, se refirió a los “compromisos internacionales” de respetar los derechos del hombre “reconocidos por la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre” por un Estado Miembro de la Organización.

Para la Corte el hecho de que la Declaración Americana no sea un Tratado no significa que carezca de efectos jurídicos y puede perfectamente interpretarla en el marco de lo señalado a lo largo de la OC.

10. – La Corte IDH considera necesario precisar que el valor y la significación de la Declaración Americana como la cuestión del estatus jurídico debe ser analizada, en el momento actual, ante lo que es hoy el sistema interamericano, habida consideración de la evolución experimentada desde la adopción de la Declaración.

Como había recordado la Corte Internacional de Justicia en el asunto de Namibia de 1970 (I.C.J. *Reports* 1971, p. 16), el Derecho se ha de interpretar conforme al tiempo en que la norma se aplica. O como el juez Cançado Trindade recordara, “Los tratados de derechos humanos son efectivamente instrumentos vivos, que acompañan la evolución de los tiempos y del medio social en que se ejercen los derechos protegidos” (Corte IDH, OC 16/99, voto concurrente, para 10).

La Corte y la Comisión ligan estrechamente la Declaración, la Carta de la OEA y la Convención.

11. – El sistema interamericano de protección de los derechos humanos ha mostrado ser pionero en esta cuestión y sus órganos han interpretado estos de forma amplia, teniendo en cuenta todo el conjunto del *corpus iuris* de los derechos humanos y el principio *pro homine*.

Ciertamente, el valor de la Declaración Americana es el de ser fuente de obligaciones, pero no directas, sino – entendemos – a través de la Carta de la OEA, de la doctrina que va asentando la Corte IDH respecto a la posibilidad de que esta pueda interpretarla o, incluso insertándola en cartas magnas de los Estados, como ocurre en las Constituciones de algunos Estados de la región, que la han incluido en su texto otorgándoles jerarquía constitucional, pero más claramente dicho y tomando como referencia la doctrina vertida en el asunto *Bueno Alves* c. Argentina para los Estados Miembros de la OEA, la Declaración “es el instrumento que determina los Derechos Humanos a que se refiere la Carta”.

Para los Estados Parte en la Convención la fuente concreta de sus obligaciones, en lo que respecta a la protección de los derechos humanos es, en principio, la propia Convención. Sin embargo, hay que tener en cuenta que a la luz del artículo 29.d), no obstante que el instrumento principal que rige para los Estados Parte en la Convención es esta misma, no por ello se liberan de las obligaciones que derivan para ellos de la Declaración por el hecho de ser miembros de la OEA. La circunstancia de que la Declaración no sea un tratado no lleva, entonces, a la conclusión de que carezca de efectos jurídicos, ni a la de que la Corte esté imposibilitada para interpretarla en el marco de lo precedentemente expuesto.

En el caso Akawaio podemos comprobar la fuerza de la Declaración incluso más claramente que con el meritado Bueno Alves, pues Argentina es parte de la Convención a diferencia de Guyana.

12. – En el Informe del asunto en cuestión, la Comisión concluyó la responsabilidad internacional de Guyana por la violación del derecho a la propiedad territorial colectiva, a la justicia y al proceso regular, a la igualdad ante la ley, a la salud contenidos en la Declaración Americana, ordenando, además, al Estado a que adopte las medidas necesarias para que la comunidad Isseneru y sus miembros reciban una reparación integral por los daños materiales e inmateriales que sufrieron por la violación de sus derechos humanos; reparaciones que deben incluir medidas de compensación, satisfacción y cualesquiera otras que sean apropiadas de acuerdo con los estándares interamericanos, incluyendo la prestación de los servicios de salud requeridos a los miembros de la comunidad afectados por la contaminación ambiental.

Junto a lo anterior, en la parte conclusiva y de recomendaciones, la CIDH reitera a Guyana que:

Modifique su legislación a fin de asegurar que las disposiciones relevantes de las leyes y reglamentos relacionados con la propiedad territorial indígena estén en armonía con la Declaración Americana, de conformidad con el derecho internacional de acuerdo con el presente informe de fondo (Comentario al Informe, p. 91).

13. – En definitiva, con este asunto, la CIDH otorga a los derechos contenidos en una Declaración igual valor que los de un tratado o convención, aunque lo sean de forma indirecta, esto es, a través de la Carta de la OEA y del valor superior, de *higher law*, que con el tiempo ha adquirido.

Y no podemos sino terminar estas líneas reproduciendo, por la importancia que nos merece, la siguiente afirmación de la CIDH en el Informe objeto de este comentario:

La Declaración Americana es una fuente de obligaciones legales que puede ser aplicada por la Comisión Interamericana a Guyana sobre la base del compromiso de ese Estado de defender el respeto a los derechos humanos según lo dispuesto y definido en la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA). El Estado de Guyana está obligado a respetar las disposiciones de la Declaración Americana de conformidad con la Carta de la OEA, el artículo 20 del Estatuto de la CIDH y el artículo 49 del Reglamento de la CIDH. La Declaración Americana se convirtió en la fuente de normas legales a los efectos de su aplicación por la Comisión cuando Guyana se convirtió en Estado Miembro de la OEA en 1991. (Comentario al Informe, p. 36)

María del Ángel Iglesias Vázquez
UNIR-Universidad Internacional de La Rioja
ma.iglesias@unir.net