
IGUALDAD DE DERECHOS Y LA EXCLUSIÓN DE DISCRIMINACIÓN ÉTNICA RACIAL DE LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES PERTENECIENTES A LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Fabiola García Merino¹

SUMARIO:

1. Introducción. 2. Aproximaciones al concepto de Igualdad. 2.1 La Igualdad ante la ley. 2.2 Igualdad formal e igualdad material. 2.3 Igualdad de trato y derecho a la no discriminación. 3. El Derecho a la Igualdad de los grupos indígenas: Caso de la Constitución Peruana de 1993. 4. Derecho a la Igualdad de los Grupos Indígenas, el derecho de los niños y el derecho de los niños indígenas. El camino hacia un reconocimiento internacional integral. 4.1 El derecho de los pueblos indígenas en el sistema internacional de los derechos humanos. 4.2 El derecho de los niños en el sistema internacional de los derechos humanos. 4.3 El derecho de los niños indígenas en el sistema internacional de los derechos humanos. 5. Etnicidad y Raza. 6. Perspectiva Histórica de la Discriminación étnica y racial de los pueblos indígenas. 6.1 Origen de la discriminación étnica y racial de los pueblos indígenas. 7. Conclusión.

1. INTRODUCCIÓN

El Derecho Internacional de los derechos humanos ha experimentado una gradual pero notable evolución desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta el presente. Gracias a ese desarrollo, los seres humanos hemos ido gozando de una cada vez mayor protección internacional ante las realidades nacionales de los países en los que a cada quien le tocó nacer o vivir.

Conforme ha ido ganando terrenos en la lucha contra injusticias institucionalizadas, el derecho internacional de los derechos humanos ha ido centrándose en los más desfavorecidos y vulnerables. El objetivo es, sin duda,

que todos los seres humanos, sin excepción, gocen de los derechos que le son inherentes e inalienables en condiciones de igualdad.

Encontramos en la actualidad que existe una concatenación de subgrupos de vulnerabilidad. Dentro del planeta, las personas con derechos menos protegidos se hallan dentro de los países en vías de desarrollo. La gran mayoría de países en vías de desarrollo cuentan con poblaciones indígenas, que son, dentro de los mismos, los grupos humanos más desfavorecidos. Y al interior de los pueblos indígenas, podemos identificar a un subgrupo aún más vulnerable: el de los niños indígenas. El presente tra-

bajo se enfoca en esa subpoblación y en la vulneración de sus derechos.

Si bien la preocupación jurídica internacional en torno al bienestar de los niños puede remontarse en los tiempos modernos hasta la Declaración de los Derechos del Niño de Ginebra de 1924, es recién en 1989 cuando se logra una protección más integral de los derechos del niño con la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas. Mientras tanto, con respecto a los derechos de los pueblos indígenas, hallamos la Declaración de las Naciones Unidas sobre los pueblos indígenas de 2007 y la decisión No. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y

1. Profesora de la Facultad de Derecho de UNIFÉ. Asesora de la Superintendencia de Banca y Seguros.

Tribales en Países Independientes como los instrumentos principales en defensa de esos grupos vulnerables. Una lectura en conjunto de estos documentos nos permite sumergirnos dentro del problema del niño indígena, analizar su situación y encontrar posibles falencias que podrían y tendrían que ser remediadas. Para tal fin, es preciso hacer mención de la Observación General N° 11 del año 2009 del Comité de los Derechos del Niño, que aporta sugerencias y directrices para la aplicación conjunta de la normativa referida a los pueblos indígenas y a los niños.

El principio de igualdad será el eje central de análisis en nuestro empeño por comprender y analizar el tratamiento jurídico internacional de la situación de los niños indígenas. Comenzaremos, entonces, con un acercamiento al concepto de igualdad, proponiendo doctrina y jurisprudencia que plantee las nociones básicas. Desde el plano constitucional, presentaremos el caso peruano como ejemplo de país con población indígena que ha realizado esfuerzos de inclusión e integración social y de rescate de la diversidad como valor y no como lastre. A pesar de esos esfuerzos, hay mucho por hacer y corregir. Por ello, destacaremos las deficiencias legislativas y propondremos vías de posibles soluciones a través de instrumentos internacionales que han brindado aportes importantes en el desarrollo de un trato igualitario a favor de los pueblos indígenas y sus integrantes.

Creemos también pertinente intentar encontrar las causas de fondo que conllevan a un tratamiento desigual por parte de la sociedad respecto de los grupos indígenas y de sus integrantes

adultos y niños. Con ese propósito, presentaremos algunas nociones sobre los conceptos de raza y etnia, pertinentes para entender mejor el fenómeno. Ofreceremos un recuento de la preocupación de la comunidad internacional sobre el tema. En este campo, revisaremos los acuerdos a los que se ha arribado con respecto al derecho a la igualdad y al otorgamiento y reconocimiento de la identidad étnico-racial a los pueblos indígenas.

Finalmente, se presentan propuestas internacionales para una mejor aplicación de los instrumentos en los países de América Latina con pueblos indígenas.

2. APROXIMACIONES AL CONCEPTO DE IGUALDAD

Para abordar el tema de la igualdad desde una perspectiva constitucional, conviene empezar destacando que la igualdad presenta una doble dimensión. De un lado, la igualdad es un principio rector de todo el ordenamiento jurídico del Estado Democrático de Derecho, es un valor fundamental y es, además, una regla básica que el Estado debe garantizar y preservar. De otro lado, la igualdad es en sí misma un derecho constitucional subjetivo. Es individualmente exigible. Confiere a toda persona el derecho a ser tratado con igualdad ante la ley y no ser objeto de forma alguna de discriminación.

Si bien lo más frecuente es encontrar en las distintas Constituciones un artículo expreso que consagra el derecho de igualdad ante la ley y la prohibición de toda forma de discriminación, el principio de igualdad supone

también un valor esencial y una regla que debe ser observada en el desarrollo legislativo y en la aplicación del conjunto de los derechos fundamentales que toda Constitución recoge.

2.1. La Igualdad ante la ley

Cuando se trata de definir el contenido y los alcances del derecho de igualdad ante la ley, deben considerarse dos componentes primordiales:

La igualdad de la ley o en la ley: Impone un límite constitucional a la actuación del legislador, de manera que éste no podrá aprobar leyes cuyo contenido contravenga el principio de igualdad de trato al que tienen derechos todas las personas.

La igualdad en la aplicación de la ley: Impone una obligación a todos los órganos públicos por la cual éstos no pueden aplicar la ley de una manera distinta a personas que se encuentren en casos o situaciones similares.

No obstante lo mencionado, esta igualdad ante la ley, como derecho fundamental exigible por las personas, ha adquirido, en su interpretación y aplicación, niveles importantes de debate acerca de cuáles deben ser sus alcances y contenidos dentro del ordenamiento constitucional, la actuación del legislador y el comportamiento de los órganos públicos para darle cabal realización y cumplimiento.

Si bien el principio de igualdad logró su consagración jurídica gracias a la corriente de pensamiento liberal, se trata de un concepto cuyo contenido y alcances han seguido evolucionando y desarrollándose históricamente. En esa línea, en la actualidad, el

principio de igualdad entraña un sentido más amplio.

Así, Fernández Segado señala:

En el pensamiento liberal del pasado siglo, el principio de igualdad se manifiesta básicamente como "igualdad ante la ley". Esta es igual para todos porque reúne los caracteres de universalidad y generalidad. Es cierto que debe aplicarse asimismo sin acepción de personas, esto es que puede hablarse de una igualdad en su aplicación, pero para quienes aplican el ordenamiento jurídico no hay más elementos de comparación que la propia ley, con lo que, en último término, la igualdad se supedita a la voluntad del legislador. Para éste, el principio de igualdad tiene un mayor contenido, por cuanto le veda establecer entre los ciudadanos diferencias que no resulten del libre juego de fuerzas sociales: pero entendida la sociedad civil como un hecho natural, ajeno al Estado, no hay obstáculo alguno para considerar naturales y, en consecuencia, jurídicamente relevantes, las diferencias que la sociedad establece².

De igual manera, Miguel Rodríguez Piñero y María Fernanda Fernández López sostienen que:

No tiene por ello nada de extraño que en la época liberal la igualdad ante la ley llegase a significar poco más que el carácter de un mandato legal, la

inexistencia de privilegios, la eficacia *erga omnes* y, en consecuencia, la generalidad e impersonalidad en la delimitación de los supuestos de su aplicación. El entender la igualdad ante la ley como consecuencia de la generalidad propia de la norma legal (expresión además de una voluntad general) supone el que todos se someten igualmente al ordenamiento y todos tienen igual derecho a recibir la protección de los derechos que ese ordenamiento reconoce. Pero esta igualdad ante la ley va a producir efectos significativos en el plano de la puesta en ejecución de la propia ley, es decir, en el momento de la aplicación de la ley. La igualdad ante la ley progresivamente será entendida (y ello más por fruto del derecho administrativo que del propio derecho constitucional) como igualdad en la aplicación de la ley; ya no se trata que la ley sea general impersonal, sino que su aplicación por los poderes públicos encargados de esa tarea se haga "sin excepciones, sin consideraciones personales" (Heller). La igualdad ante la ley se interpreta así como "aplicación de la ley conforme a la ley" (Kelsen), como una aplicación regular, correcta, de las disposiciones legales, sin otras distinciones de supuestos o casos que los determinados por la norma legal. Se rompería así la igualdad no sólo si la ley por no ser norma general no contuviese una posible igualdad, sino también si al aplicarse esa norma

general no se hiciera de manera general, con abstracción de las personas concretas afectas."³

2.2. Igualdad formal e igualdad material

En la actualidad, el principio de igualdad ante la ley se entiende desde dos perspectivas: la igualdad formal, por un lado; y la igualdad sustancial o material, por el otro. Se entiende por igualdad formal que todas las personas tienen derecho a que la ley los trate y les sea aplicada por igual. La igualdad sustancial o material, por su parte, aporta al sistema jurídico la obligación de que la ley tienda, además, a crear igualdad de condiciones y oportunidades para las personas.

Un ejemplo concreto de esta nueva dimensión del contenido y alcances de la igualdad lo encontramos en la Constitución Española de 1978. Mientras el artículo 14° de dicha carta recoge el principio de igualdad en su concepto clásico de igualdad de trato en la ley y en su aplicación (igualdad formal), proscribiendo toda forma de discriminación; la misma Constitución, en el artículo 9.2°, propicia el avance hacia la igualdad material o sustancial cuando impone a los poderes públicos la obligación de "promover condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que im-

-
2. FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. p.144. El principio de igualdad jurídica y la no discriminación por razón de sexo en el ordenamiento constitucional español. En: Derechos humanos de las mujeres. Varios autores. Lima: Movimiento Manuela Ramos, (1996).
3. RODRÍGUEZ PIÑERO, Miguel y FERNÁNDEZ LÓPEZ, María Fernanda. pp.20-21. Igualdad y Discriminación. Madrid: Tecnos. (1986).

pidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.”⁴

Se trata, pues, de un mandato encaminado a avanzar en la igualdad sustancial o material, trascendiendo la mera igualdad formal, mediante la adopción de medidas positivas o afirmativas que deben conducir a la creación de una mayor igualdad de oportunidades. Como señala Fernández Segado, esta norma impone a los órganos estatales una auténtica obligación de hacer y actuar a fin de obtener unos determinados resultados sociales.⁵

2.3. Igualdad de trato y derecho a la no discriminación

La doctrina surgida de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español ha sido muy clara en precisar los alcances del derecho subjetivo a la igualdad de trato. Se entiende por éste que todos los poderes públicos deben garantizar a las personas un trato igual, es decir, que tanto el Poder Legislativo al aprobar leyes, como los órganos estatales que las aplican quedan sujetos a esta limitación imperativa.

Asimismo, el Tribunal Constitucional español ha precisado que esta igualdad de trato se refiere a “la igualdad jurídica o igualdad ante la ley (que) no comporta necesariamente una

igualdad material o igualdad económica real y efectiva. Significa esto que a los supuestos de hecho iguales han de serles aplicadas unas consecuencias jurídicas que sean iguales también y que, para introducir diferencias entre los supuestos de hecho, tiene que existir una suficiente justificación de tal diferencia que aparezca, al mismo tiempo, como fundada y razonable de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados”.⁶

En definitiva, el derecho subjetivo a obtener un trato igual pretende evitar los privilegios y las desigualdades arbitrarias. Como establece Fernández Segado, “no estamos, consecuentemente, ante el derecho a ser igual que los demás, sino a ser tratado de la misma forma que los demás, lo que evidentemente es distinto.”⁷

De modo, pues, que este derecho a la igualdad jurídica de trato en la ley y en su aplicación, no sólo no implica una igualdad material, sino que tampoco impide que no se establezcan o reconozcan ciertas diferencias o desigualdades, a condición de que éstas no sean arbitrarias o irrazonables ya que resultarían discriminatorias, supuesto éste que si está vedado tanto a la ley como a su aplicación.

El punto crucial de esta delicada operación de criterio jurídico se halla en determinar cuándo nos

encontramos ante una diferenciación o ante un trato desigual admisible constitucionalmente y cuándo ello configura una situación de discriminación que debe quedar proscrita.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha aportado, a través de sus decisiones, algunos criterios de particular utilidad para esclarecer el problema que se ha planteado. Así sostiene que:

- El derecho a la igualdad de trato y la prohibición de toda forma de discriminación no debe entenderse como una proscripción al establecimiento de diferencias de trato legítimas;
- Una distinción resulta discriminatoria cuando carece de justificación objetiva y razonable, la que, a su vez, debe apreciarse y justificarse en relación con la finalidad y los efectos de la medida examinada;
- Esta finalidad perseguida con el trato diferenciado no sólo debe resultar legítima, sino que debe respetar una razonable relación de proporcionalidad entre los medios empleados y los fines buscados;
- Dado que el derecho a la igualdad protege a todos aquellos que se encuentran en una situación semejante o comparable, el trato distinto debe explicarse por la apreciación objetiva de situaciones de hecho esencialmente diferentes;

4. Cfr. Constitución Española. Artículo 9.2° de 1978 (España).

5. FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. Op. cit.; p.145.

6. Sentencia del TCE del 14 de julio de 1982, fundamento jurídico segundo, fallo que tuvo como magistrado ponente al profesor Díez Picazo, citada por LORCA NAVARRETE, José F. Derechos Fundamentales y Jurisprudencia. Madrid: Pirámide, 1995. p. 139.

7. FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. Op. cit. pp.144-145.

• Por último, la existencia de ciertas categorías de personas o grupos que sufren limitaciones en algunos de sus derechos, por relaciones de sujeción o condiciones específicas de vulnerabilidad, torna admisible el establecimiento de un trato diferente.

De otro lado, el Tribunal Constitucional español ha creado, a través de sus sentencias, doctrina sobre el tema, la misma que sido resumida por el profesor Fernández Segado:

Las situaciones de hecho o situaciones subjetivas que quieren compararse tienen que ser efectivamente comparables, de modo que este ejercicio no resulte caprichoso o arbitrario por la existencia de situaciones subjetivas diferenciadas.

Quien alega la vulneración del principio de igualdad jurídica de trato, debe aportar un término de comparación que sirva de base para razonar acerca de la posible vulneración creada por la desigualdad de trato.

La diferenciación debe responder a una finalidad legítima, es decir, que debe asentarse en una justificación objetiva y razonable, de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados. La razonabilidad de la finalidad pretendida por la diferenciación no debe entenderse en el sentido de que haya de perseguirse un bien o valor constitucional; basta, por el contrario, que el fin perseguido resulte constitucionalmente admisible. Así, el juicio de igual-

dad tiene su sentido exclusivo en evitar diferenciaciones carentes de todo basamento objetivo, y no en la determinación de cuáles sean las opciones mejores o más adecuadas que pudiera haber acogido el legislador.

Debe atenderse a un “juicio de racionalidad”, consistente en la utilización del argumento objetivo, lógico, que supone la relación medio-fines. De modo que la racionalidad implicará una relación efectiva entre el trato desigual que se establece, el supuesto de hecho que los justifica y la finalidad que se persigue.

Si bien pueden advertirse ciertas semejanzas entre este “juicio de racionalidad” y el denominado “juicio de razonabilidad” existen algunas diferencias relevantes entre ambos test. La más importante es que mientras la razonabilidad atiende a un dato externo: la admisibilidad constitucional del fin; la racionalidad atiende a algo estrictamente interno: la relación positiva entre medios y fines.

La finalidad legítima perseguida con la diferenciación ha de respetar, asimismo, una razonable relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida.

Si bien la carga de la prueba corresponde a quien alega la afectación del principio a la igualdad de trato, simultáneamente compete a quienes asumen la defensa de la legitimidad constitucional de la diferenciación, la obligación de fundamentar que dicha distinción sobre los requi-

sitos de racionalidad y necesidad, en orden a la salvaguarda de los fines y valores dignos.⁸

El principio de igualdad en la ley sólo resulta violentado, a decir, de la doctrina emanada de las sesiones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del Tribunal Constitucional español, si la desigualdad está desprovista de una justificación, la cual debe apreciarse en relación a la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo darse una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida.

Como señalan Rodríguez y Fernández, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos valora tres elementos en pie de igualdad:

En primer lugar, los supuestos de hecho comparables, en los que existe una significativa proporción de elementos comunes, pese a que entre ellos pueda hallarse algún factor diferencial, cuya legitimidad debe enjuiciarse. El segundo punto sería la valoración de la razón de ser de la diferencia de tratamiento; en caso de ser positiva, quedaría justificado el tratamiento desigual. El tercer elemento es instrumental para realizar esa valoración; la razonabilidad de la causa alegada para justificar las diferencias de trato tiene que buscarse no sólo indagando sobre la no compatibilidad con el ordenamiento jurídico de la razón de ser de la diferencia, sino también buscando la “razonable” adecuación de la medida tomada en relación con los fines

8. Ibid; pp. 150-157.

que se persiguen a través de ella (fines legítimos, en razón del segundo juicio).⁹

Y, luego, estos mismos autores agregan:

Serían contrarias al principio de igualdad tanto las normas que injustificadamente anudan consecuencias diferentes a supuestos de hecho sustancialmente iguales, como aquellas normas que consignan el mismo resultado (el tratamiento diferenciado legítimo) mediante la consideración como diferentes de supuestos de hecho iguales, sin proporcionar fundamentación adecuada para la diferenciación de supuestos, es decir, sin que la razón condicionante de la distinción tenga "relevancia jurídica" para el cumplimiento de los fines perseguidos por el legislador.¹⁰

Trasladando estos conceptos al problema de igualdad de los grupos indígenas podemos concluir que, tanto desde el punto de vista del Tribunal Europeo de Derechos Humanos como desde el del Tribunal Constitucional español, los grupos indígenas presentarían un claro caso de trato desigual admisible constitucionalmente. Ese trato diferenciado se encuentra reflejado, por cierto, en los esfuerzos hechos desde el Derecho Internacional y sus instrumentos. En la mayoría de países con población indígena, sin embargo, el tratamiento diferenciado a fa-

vor de una considerable porción de nacionales vulnerables no recibe la atención que merece. Paradójicamente, en muchos de los países aludidos, la población indígena dista de ser una minoría estadística y, al contrario, suelen ser una mayoría sometida precisamente por una concepción anacrónica del principio de igualdad. El caso peruano es un ejemplo de esa realidad.

3. EL DERECHO A LA IGUALDAD EN LOS PUEBLOS INDÍGENAS: CASO DE LA CONSTITUCIÓN PERUANA DE 1993

Al haber precisado los conceptos básicos sobre el tema, es importante dar una aproximación sobre el tratamiento que se le da en la Constitución Peruana de 1993. Para precisar éste, debemos empezar por establecer una comparación con lo dispuesto en la Constitución precedente de 1979.

En el inciso 2 del artículo 2° de la Constitución de 1979 se establecía el derecho de toda persona:

A la igualdad ante la ley, sin discriminación alguna por razón, de sexo, raza, religión, opinión o idioma.

El varón y la mujer tienen iguales oportunidades y responsabilidades. La ley reconoce a la mujer derechos no menores que al varón.¹¹

Por su parte, la vigente Constitución de 1993, también en el inciso 2 del artículo 2, dispone que toda persona tiene derecho:

A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole.¹²

Es claro que ambas normas coinciden, en general, al reconocer el derecho a la igualdad y la proscripción de toda forma de discriminación. En este punto, se puede decir que la Carta del 93 hace explícita la condena a otras formas de discriminación motivadas en razones de origen o de condición económica, recalcando el carácter meramente enunciativo y no taxativo de dicha enumeración. Hasta aquí no hay pues, mayor novedad o cambio sustancial.

Pero el aspecto crucial que marca la diferencia en el tratamiento del derecho a la igualdad en ambas Constituciones es la supresión que hace la vigente Constitución con respecto al derecho a la igualdad de oportunidades entre varones y mujeres. Esta sutil diferencia es importante porque el reconocimiento del derecho de la mujer a tener oportunidades iguales a las del varón abría la posibilidad de que se pudieran conferir, en algunos casos, derechos mayores a las mujeres.

9. RODRÍGUEZ PIÑERO, Miguel y FERNÁNDEZ LÓPEZ, María Fernanda. Op.cit.; p. 54.

10. Ibid. p. 60.

11. Cfr. Constitución Peruana [Const. Per. 1979] Art. 2° inc. 2. 1979 (Perú).

12. Ibid.

El texto de la Constitución del año 1993 retornó hacia una visión formal y estrecha de la igualdad entre la ley, negándose a acoger propuestas más avanzadas y realistas. Con ello se perdió la oportunidad de plasmar fórmulas tendientes a crear condiciones de una mayor democracia social efectiva y de igualdad sustancial, como las llamadas acciones positivas o las medidas de discriminación inversa, como sí las ha propuesto la Constitución Española (vid. SUPRA. 2.2.)

Estas acciones positivas o medidas de discriminación inversa están orientadas a superar obstáculos y condiciones concretas que imposibilitan el logro efectivo de la igualdad ante la ley. Las acciones positivas consisten en otorgar un trato diferenciado y más favorable a grupos o sectores que se encuentran en una evidente situación social de subordinación o marginación. La finalidad de éstas también llamadas medidas de discriminación inversa es facilitar a tales grupos o sectores desfavorecidos el ejercicio efectivo de derechos formalmente consagrados a nivel constitucional o legal.

En el caso de la defensa de los derechos de los niños, a nivel del Poder Ejecutivo, esa función se encuentra a cargo del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social y del Ministerio de Educación. El avance de estas instituciones estatales en el campo de los derechos fundamentales de los niños es insuficiente. Y en el caso específico de los niños indígenas, el alcance del gobierno

para compensar la grave situación de ese grupo especialmente vulnerable es, cuando no corto, inexistente. En consecuencia, existe una situación material de desigualdad que el Estado peruano no logra resolver a pesar de contar con recursos cada vez mayores según las cifras macroeconómicas.

Volviendo a la Constitución Peruana de 1993, en su artículo 89° establece que "(...) El Estado respeta la identidad cultural de las Comunidades Campesinas y Nativas", pero que mantiene la visión formal y estrecha anteriormente mencionada, careciendo de una visión sustancial necesaria.¹³ Es preciso que las autoridades tomen consciencia de la violación del principio de igualdad material que supone la continuidad de esa visión formal y estrecha.

4. DERECHO A LA IGUALDAD DE LOS GRUPOS INDÍGENAS, EL DERECHO DE LOS NIÑOS Y EL DERECHO DE LOS NIÑOS INDÍGENAS. EL CAMINO HACIA UN RECONOCIMIENTO INTERNACIONAL INTEGRAL

En la historia del último siglo, como señalamos en la introducción, se ha logrado un desarrollo progresivo en la protección de los derechos de las minorías y de los grupos en desventaja. En la actualidad, contamos con instrumentos de carácter internacional que velan por el cumplimiento de grupos humanos en condiciones desiguales. Veremos primero los instrumentos que,

por separado, recogen el reconocimiento de los grupos indígenas y de los niños, y luego, un importante documento del Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas que conjuga ambos instrumentos.

4.1. El derecho de los pueblos indígenas en el sistema internacional de los derechos humanos

El sistema de los derechos humanos es relativamente reciente. En realidad, hasta la creación de las Organizaciones de las Naciones Unidas (ONU), en 1945, no existía ningún organismo que pudiera hacerse cargo de que los derechos humanos se cumplieran a nivel internacional. En 1948, la ONU adoptó La Declaración Universal de los Derechos Humanos. Hasta hace dos décadas (1990) había muy poca o ninguna relación entre los derechos humanos y los derechos de los pueblos indígenas.

Todos los primeros tratados y declaraciones internacionales se dirigían exclusivamente a los Estados para la protección de los individuos. Como los pueblos indígenas no son individuos ni Estados, tales instrumentos internacionales no bastaban para protegerlos. Los tratados se referían a obligaciones de los Estados respecto a las personas individuales, si éstas eran indígenas o no, era un problema interno que no interesaba al sistema internacional.

Las primeras iniciativas que contemplan la problemática indígena surgen a partir de la

13. Cfr. Constitución Peruana [Const. Per. 1993] Art. 89° de 1993 (Perú).

política de protección a las minorías y del reconocimiento de los pueblos y su cultura. La política de protección de minorías no era una declaración de derechos. La idea era dar protección a grupos humanos que no podían defenderse por sí mismos. En esta línea se creó la Subcomisión para la Prevención de Discriminaciones y la Protección a Minorías dentro de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU y se adoptó, también en 1948, la Convención para la Prevención y la sanción del Delito de Genocidio. El reconocimiento de los pueblos a su cultura se adoptó por la UNESCO en 1966. Pero, la propia UNESCO aclaró que cuando hablaba de pueblos se refería a Estados.

Luego, en 1968 cuando la ONU adoptó el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, establece el derecho a la libre determinación de los pueblos. También, se aclaró que ese derecho no podía ser invocado por las llamadas minorías nacionales, concepto que incluye a los pueblos indígenas.

Bajo esa misma óptica, en 1957, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) adoptó el primer Convenio específico sobre la problemática indígena, el Convenio 107. Aunque abandona el término de minorías, se sigue hablando de poblaciones no de pueblos con derechos propios. El Convenio 107 consideraba que estas poblaciones estaban empobrecidas por su atraso y por las injustas condiciones de vida a las que estaban sometidos y creía que lo mejor era ayudarles a dejar de ser indígenas y facilitarles la transición. A pesar de las críticas posteriores, este

Convenio ayudó a los indígenas a revisar su situación y a luchar por la obtención de los derechos dentro de cada país.

En 1971 la Declaración de Barbados se expresó contra el colonialismo de las misiones en los pueblos indígenas y denunció el paternalismo de las misiones religiosas y de etnólogos que realizaron sus estudios sin preocuparse por la sobrevivencia de los pueblos. Este encuentro y el segundo en 1977, también en Barbados, en el cual participaron 20 líderes indígenas (entre los 34 participantes), sirvieron para preparar el camino para la incursión de los representantes indígenas en las Naciones Unidas, durante la reunión de este organismo en Ginebra en ese mismo año. Estos líderes fueron invitados por las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) acreditadas en el Consejo Económico y Social (ECOSOC) de las Naciones Unidas, para que expongan en la "Conferencia Internacional de las ONGs sobre la Discriminación de los Pueblos Indígenas en el Continente Americano", evento donde se trataría la situación de sus pueblos y sobre los problemas que sufren.

Esta conferencia, tan importante para el movimiento indígena y el desarrollo de los derechos indígenas, fue organizada en el marco del Decenio Internacional contra el Racismo y la Discriminación Racial (1973-1982). En 1981, la ONU realizó la Conferencia "Los Pueblos Indígenas y la Tierra", en la cual los representantes indígenas al final pidieron que se instale un grupo de trabajo sobre asuntos indígenas. El "Grupo Ad-hoc", o Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, es un grupo de la Subcomisión de Prevención de Dis-

criminales y Protección a las Minorías que empezó a trabajar desde el año 1982.

Este Grupo de Trabajo recibió año tras año a representantes indígenas para escuchar sus problemas y a partir de 1985, el Grupo de Trabajo empieza a trabajar principios de una Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas, donde hay un reconocimiento completo de los Pueblos Indígenas con derechos propios, independientemente de su reconocimiento por las leyes de los Estados. En ese momento comienzan a establecerse las bases de los principios de los derechos indígenas.

Esta entrada de los Pueblos Indígenas al Derecho Internacional es una novedad en el sistema internacional. La Organización de Estados Americanos (OEA), posteriormente ha aprobado otro Proyecto de Declaración con características similares, y la Organización de Naciones Unidas (ONU) está estudiando la manera de crear un nuevo organismo para establecer una nueva forma de relación entre la sociedad internacional y los Pueblos Indígenas.

En 1989, la OIT, que ha estado presente permanentemente en las reuniones del Grupo de Trabajo escuchando a los representantes indígenas, revisa su anterior Convenio 107 y adopta uno nuevo, el 169, donde ya aparecen los Pueblos Indígenas como sujetos de derechos a nivel interno. Este cambio empieza a hacerse notar en las Constituciones de los Estados americanos donde, generalmente, se reconoce el carácter pluricultural de los países.

En consecuencia, a manera de síntesis, podemos señalar cua-

tro etapas en la evolución del reconocimiento internacional de los derechos de los pueblos indígenas:

La primera etapa, que comienza con el propio nacimiento de la Sociedad de Naciones y alcanza hasta 1957, momento en que aparece el Convenio 107 de OIT. En esta etapa se reconocen algunos derechos a las personas pertenecientes a las "minorías", entendidas como grupos incapaces de defenderse por sí mismos. Aún así, esas "minorías" no tienen derechos propios sino que se reconocen derechos a las personas que pertenecen a ellas. Es decir, se trata de derechos a los individuos y el reconocimiento está motivado por el maltrato y por la incapacidad de defenderse. Estos primeros reconocimientos tienen como principio la igualdad y la no discriminación y su objetivo es dar protección a esas personas para evitar que se cometan con ellos atropellos o se les someta a esclavitud o sufran discriminación.

La segunda etapa comienza en 1957, con el Convenio 107 de OIT, y termina con la aprobación del Convenio 169 en 1989. El Convenio 107 todavía se refiere a poblaciones aunque la mayoría de los derechos que declara son derechos de carácter colectivo. Su principio de base es que las poblaciones indígenas son sociedades destinadas a desaparecer por efecto de la modernización. Su objetivo es proteger a esas poblaciones durante el período de transición y ayudarlos a superar situaciones de pobreza, desigualdad, debilidad cultural, injustas relaciones de trabajo, etc. También busca crear las condiciones para que esas poblaciones se integren a la sociedad nacional.

La tercera etapa comienza en 1989, con la aprobación del convenio 169 OIT. Los derechos corresponden a los Pueblos, como sujetos en sí mismos, aunque este reconocimiento no es completo ya que elude el reconocimiento de la libre determinación. El Convenio se basa en la idea de que los pueblos indígenas son permanentes e iguales al resto de los pueblos del mundo. Su objetivo es facilitar las relaciones y el diálogo social entre los Estados y los pueblos indígenas, en base al reconocimiento de la diversidad cultural. Reconoce a los pueblos indígenas derechos a regirse por sus propias instituciones y a establecer sus propias prioridades del desarrollo en sus territorios tradicionales.

La actual etapa está orientada por el avance de la aprobación de la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas, a nivel de las Naciones Unidas, y el proyecto de Declaración de los Pueblos Indígenas. Ambos textos incluyen un reconocimiento completo como Pueblos, incluyendo el derecho a la libre determinación. Su objetivo es incorporarlos como sujetos del derecho internacional sin que esto signifique una proposición de desintegración de los territorios nacionales o un desmembramiento de los sistemas de los gobiernos nacionales.

En concreto, se cuenta actualmente:

- Con un instrumento jurídico especializado, el Convenio 169.
- Con un Grupo de Trabajo Para Asuntos Indígenas en la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

- Con diversas menciones parciales a la problemática indígena en una serie de Convenios (como el Convenio de Biodiversidad).

- Con el avance de una Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobado a nivel de Subcomisión, y que todavía debe ser aprobado por una serie de instancias de Naciones Unidas.

- Con un Proyecto de Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobado por el Comité Jurídico de la OEA, y que debe pasar a la Asamblea General para su aprobación final.

- Con una serie de resoluciones de Naciones Unidas, encaminadas a la constitución de un Foro Permanente de Pueblos Indígenas, en un alto nivel de la estructura de Naciones Unidas.

4.2. El derecho de los niños en el sistema internacional de los derechos humanos

Antes de la creación de la Organización de las Naciones Unidas, podemos hallar un precedente importante de la preocupación internacional sobre el derecho de los niños en la Declaración de los Derechos de los Niños de Ginebra de 1924. Esta declaración inspiraría luego la Declaración de los Derechos del Niño de Naciones Unidas de 1959.

A partir del nacimiento de la Organización de las Naciones Unidas, diversos pactos, declaraciones y convenciones han dedicado, al menos tangencialmente, su atención a los derechos del niño. Encontramos así el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pac-

to Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales que cubren los derechos de los niños de manera parcial. Ambos documentos son del año de 1976. Dos años antes, en 1974, la Asamblea General de las Naciones Unidas había proclamado la Declaración sobre la Protección de la Mujer y el Niño en Estados de Emergencia o de Conflicto Armado, la cual plasma en seis enunciados la protección especial que deberán procurar los Estados para con la población especialmente vulnerable conformada por las mujeres y los niños. Es un tratamiento especial que obedece al principio de igualdad material revisado líneas arriba. En 1985 se establecen las reglas de Beijing sobre justicia de menores de las Naciones Unidas. Este instrumento, si bien también persigue la protección especial de un grupo humano particularmente vulnerable -es decir, reforzar las medidas de precaución con respecto a los menores y reducir el impacto de la intervención del aparato de justicia por el hecho de que los menores no cuentan con las mismas capacidades de un adulto-, también tiene como propósito preservar la formación del futuro adulto que podría resultar irreversiblemente afectada.

Sin embargo, no sería sino hasta 1989, con la Convención sobre los Derechos del Niño, cuando se alcanza una protección más cabal del niño en atención a su vulnerabilidad y a su naturaleza aún maleable. En 54 artículos, el instrumento abarca un amplio rango de derechos inherentes al niño, como son el derecho a la vida, a la identidad, a la libertad de expresión, de pensamiento, de conciencia y de religión, etc. También atiende con especial énfasis al derecho del niño a recibir educación y a tener la oportunidad de crecer y desarrollarse dentro de los valores y tradiciones de su entorno cultural.

Otro aporte de singular importancia de la Convención sobre los Derechos del Niño es el establecimiento de un Comité de los Derechos del Niño, órgano creado para vigilar y examinar los progresos de los países en el cumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud de la Convención.

4.3. El derecho de los niños indígenas en el sistema internacional de los derechos humanos

En enero de 2009, el Comité de los Derechos del Niño emitió la Observación General No. 11, de-

nominado "Los niños indígenas y sus derechos en virtud de la Convención". El documento, si bien no es de carácter vinculante, reúne una serie de recomendaciones y directrices dirigidas a los Estados parte a fin de que éstos encuentren así las mejores vías para cumplir con las obligaciones emanadas por la Convención de los Derechos del Niño aplicadas, en particular, a favor de los niños indígenas.

En otras palabras, la Observación General No. 11, basándose en fundamentos multidisciplinarios, encuentra necesario un tratamiento especial a un subgrupo dentro de los niños, que de por sí es ya un grupo vulnerable. Este subgrupo es el de los niños indígenas, que es un grupo vulnerable dentro de un grupo vulnerable.

La Observación General No. 11 se centra en los artículos 29 y 30 de la Convención sobre los Derechos del Niño¹⁴. A partir de tales normas, la Observación extiende sus recomendaciones y criterios a una serie de ámbitos de los derechos de los niños indígenas y de las respectivas obligaciones de los Estados parte. Los principales temas son la no discriminación, el interés superior del niño, el derecho a la vida, a

14. Artículo 29

1. Los Estados Partes convienen en que la educación del niño deberá estar encaminada a:

- a) Desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades;
- b) Inculcar al niño el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y de los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas;
- c) Inculcar al niño el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya;
- d) Preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena;
- e) Inculcar al niño el respeto del medio ambiente natural.

2. Nada de lo dispuesto en el presente artículo o en el artículo 28 se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y de las entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 del presente artículo y de que la educación impartida en tales instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado.

la supervivencia y al desarrollo, el acceso a la información, a la identidad, al entorno familiar apropiado, a la salud básica y el derecho a la educación. Con respecto a la educación y a la entidad, el documento recalca la importancia de que el niño indígena tenga acceso a materiales educativos en su propia lengua y el derecho del niño indígena a construir su plan de vida dentro de los valores y tradiciones de su cultura étnica.

El Comité de los Derechos del Niño, en la misma observación, no deja de tomar en cuenta la vulnerabilidad particular del subgrupo en cuestión para señalar medidas especiales de protección a los niños indígenas en los casos de conflictos armados, en los de explotación económica, en los de explotación sexual y trata y en los de justicia juvenil.

5. ETNICIDAD Y RAZA

En orden de determinar la igualdad étnico - racial de los pueblos indígenas, es importante señalar y aclarar los conceptos sobre etnicidad y raza.

A diferencia de raza, etnicidad es un concepto de uso más reciente y de menor carga valórica.

Etnicidad proviene del concepto griego *ethnos* que significa pueblo o nación; su uso generalizado ha emergido precisamente

como reemplazo de la palabra raza. Pero, no es sólo un sinónimo, porque mientras raza se refiere a características fenotípicas, etnicidad se refiere a cultura y, específicamente, a diferencias culturales.

Smith señala que existirían al menos tres corrientes de pensamiento sobre el significado de etnicidad. Por una parte, la opinión de que es una cualidad primordial, esto es "que existe de forma natural, desde siempre, que es una de las cualidades dadas de la existencia humana"¹⁵. De manera opuesta a esta visión esencialista, se considera que la etnicidad es situacional, ya que según señala el autor "la pertenencia a un grupo étnico es una cuestión de actitudes, percepciones y sentimientos en que se encuentre el sujeto: a medida que va cambiando la situación del individuo, también cambia la identificación del grupo, o, por lo menos, la importancia de las identidades y discursos a las que se adhiere el individuo irá variando conforme pase el tiempo y las situaciones cambien".¹⁶

Un tercer enfoque, es el que, según el autor, destaca los atributos históricos y simbólico-culturales de la identidad étnica. Según esta definición un grupo étnico es un tipo de colectividad cultural que hace hincapié en el papel de los mitos de li-

naje y de los recuerdos históricos, y que es conocida por uno o varios rasgos culturales diferenciadores, como la religión, las costumbres, la lengua o las instituciones.¹⁷

La opinión de Giddens, reafirma el enfoque de Smith desarrollando una definición en que los rasgos y aspectos culturales son hitos definitorios de la etnicidad. No hay, por tanto, un vínculo explícito entre cultura y naturaleza cuando señala que etnicidad son "(...) las prácticas culturales y perspectivas que distinguen a una comunidad dada de personas. Los miembros de los grupos étnicos se ven a sí mismos como culturalmente diferentes de otros agrupamientos en una sociedad, y son percibidos por los demás de igual manera. Hay diversas características que pueden servir para distinguir unos grupos étnicos de otros, pero las más habituales son la lengua, la historia o la ascendencia (real o imaginada), la religión y las formas de vestirse y adornarse".¹⁸

El concepto de etnicidad tiene directa relación con el de identidad, ambos gozan de una gran movilidad en función de los contextos de uso, de las percepciones y valores. No obstante, detrás de esta aparente inestabilidad conceptual, la etnicidad tiene la capacidad de reflejar los cambios culturales y movili-

Artículo 30

En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o 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.

15. SMITH, Anthony. *La Identidad Nacional*. p. 18 Madrid: Trama (1997).

16. *Ibid.*

17. *Ibid.*

18. GUIDDENS, Anthony. *Sociología*. p.23. Madrid: Alianza Editorial, (1991).

dad geográfica de las personas en el mundo moderno¹⁹. De este modo raza y etnicidad se acercan y se alejan porque ambos conceptos son el reflejo de construcciones sociales y culturales que los sujetos elaboran y manipulan en función de diversos contextos. La diferencia, como ya se ha hecho mención, reside en que uno se construye a partir de características fenotípicas mientras que el otro se vincula a la identidad étnica.

Asimismo, el concepto de identidad étnica tiene una mayor profundidad y estabilidad que la "identidad racial", pues se sustenta no sólo en las características fenotípicas y sus significaciones sino que, además, se relaciona con un conjunto de "atributos" que una sociedad o comunidad étnica comparte de manera colectiva y de una generación a otra. Smith señala entre otros atributos: un gentilicio, un mito de origen común, uno o varios elementos de cultura colectiva de carácter diferenciador, una asociación con una "patria" específica y un sentido de solidaridad hacia sectores significativos de la población.

En todo caso, más allá de los factores de pertenencia a que se asocia la identidad étnica pareciera ser que, en cuanto al sentido de pertenencia y construcción de un nosotros con que se intenta definir la identidad, son en definitiva los propios sujetos y grupos humanos los que establecen las medidas.

De ahí que las poblaciones indígenas tengan una identificación étnica correspondiendo un enlace como comunidad la que debiera ser considerada como una igual dentro de la sociedad.

6. MARCO INTERNACIONAL DE LUCHA CONTRA EL RACISMO FRENTE A LA DISCRIMINACIÓN ÉTNICO - RACIAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

6.1. Derecho a la no discriminación racial

La entrada en vigor de la Carta de las Naciones Unidas en 1948 y la lucha decidida de la comunidad internacional contra el racismo y la no discriminación, se enmarca dentro de la idea de universalidad de los derechos humanos, su protección y garantía por parte de los Estados sin distinción de raza, sexo o religión. El objetivo de la Declaración Universal es la concurrencia de todos los individuos por sobre sus diferencias, para combinar unidad y diversidad en nombre de igual dignidad y resguardo a las distintas identidades²⁰. Poco antes, la UNESCO consagró en su Constitución en 1945 el respeto universal por los derechos humanos sin distinción de raza, sexo, idioma o religión (Art. I.1), y el derecho al disfrute de la diversidad de las culturas (Art. I). En 1948, la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, de las Naciones Unidas, declara el ge-

nocidio como crimen internacional.

El 20 de noviembre de 1963, la Asamblea General aprobó la Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. El 21 de diciembre de 1965, la Asamblea General aprobó la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, y entró en rigor, como instrumento jurídico vinculante, el 4 de enero de 1969, con la adhesión de 155 Estados. Estos Estados partes convienen en condenar el racismo y adoptar medidas para eliminarlo en todas sus formas. La Convención 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 privada (Parte I, artículo 1, párrafo 1).²¹

Tras la ratificación o adhesión de 27 Estados se estableció además, en virtud de la Convención, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial.

19. WADE, Peter. Raza y Etnicidad en América Latina. p.19. Chicago: Pluto Press, (1997).

20. GROS, Héctor. Universalidad de los Derechos Humanos y Diversidad Cultural. p. 28, En: International Social Science Journal N° 158. Estados Unidos: UNESCO, (1998).

21. Cfr. Parte I, art. 1°, 1er. Párrafo. Convención Interamericana sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (1969).

Bajo la misma fórmula de funcionamiento, y como una manera de hacer cumplir a los Estados los acuerdos y obligaciones adquiridas, se creó un conjunto de otros comités, algunos de los cuales han ejercido una labor complementaria respecto del resguardo de las minorías étnicas y raciales entre los cuales se puede mencionar: el Comité de Derechos Humanos (que desempeña funciones en virtud del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Comité de Derechos del Niño. Como lo señala el Comité, un aspecto que destaca en la Convención es que los Estados Partes deben comprometerse a tomar medidas en las esferas de la enseñanza, la educación, la cultura y la información para combatir los prejuicios y promover la comprensión, la tolerancia y la amistad entre las naciones y los grupos raciales o étnicos. A futuro, el Comité espera que los Estados parte intensifiquen sus esfuerzos en tres esferas:

1. Promulgación de leyes que castiguen la difusión de ideas basadas en la superioridad o el odio racial, la incitación a la discriminación racial, así como los actos de violencia y la asistencia a las actividades racistas; y la prohibición de las organizaciones y actividades que promuevan la discriminación racial o inciten a practicarla.
2. Legislación que garantice la igualdad de las personas ante la ley, independientemente de su raza, color, origen nacional o étnico.
3. Medidas en las esferas de la educación, la enseñanza, la cul-

tura y la información para combatir los prejuicios, promover la comprensión, la tolerancia y la amistad, y difundir conocimientos sobre las Carta de las Naciones Unidas y los acuerdos internacionales sobre derechos humanos.

Es decir, integran a los Estados adherentes a manifestar no sólo una igualdad formal sino una sustancial conducente a mejorar el trato no discriminatorio por concepto de raza que es el origen de la discriminación existente hacia los pueblos indígenas, la misma que desencadena en otros procesos de discriminación.

A fines de 1969 la Asamblea General designó a "1971" el Año Internacional de la Lucha contra el Racismo y la Discriminación Racial. Posteriormente, la Asamblea General designó el período de diez años, a partir del 10 de diciembre de 1973, como Decenio de la Lucha contra el Racismo y la Discriminación Racial. El programa para el Decenio se centró en una campaña de educación a escala global y en instrumentos a adoptarse por las Naciones Unidas con objeto de eliminar la discriminación racial, con base en promover los derechos humanos y libertades fundamentales sin distinción de raza, color, linaje u origen nacional o étnico. El objeto era erradicar los prejuicios raciales, el racismo y la discriminación racial; impedir la continuación o ampliación de las políticas racistas, desalentar el fortalecimiento de regímenes racistas; y aislar y disipar las creencias, políticas y prácticas falaces y míticas que contribuyen al racismo y la discriminación racial.

En la misma línea de la Carta, la Asamblea General de las Na-

ciones Unidas aprobó en 1976 los Pactos sobre Derechos Humanos: el Pacto sobre Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

La primera Conferencia Mundial para Combatir el Racismo y la Discriminación Racial se celebró en Ginebra en 1978, y en su Declaración y Programa de Acción se reafirmó la falsedad inherente del racismo y la amenaza que constituía para el establecimiento de relaciones de amistad entre pueblos y naciones. La segunda Conferencia Mundial para Combatir el Racismo y la Discriminación Racial, celebrada en Ginebra en 1983, formuló medidas concretas para garantizar la aplicación de los instrumentos de las Naciones Unidas orientados a eliminar el racismo, la discriminación racial y el apartheid. Se exhortó, asimismo, a adoptar medidas contra todas las ideologías y prácticas, como el apartheid, el nazismo, el facismo y el neofacismo, basadas en la exclusión racial o étnica o la intolerancia, el odio, el terror o la negación sistemática de derechos humanos y libertades fundamentales.

En noviembre de ese año la Asamblea General proclamó el Segundo Decenio de la Lucha contra el Racismo y la Discriminación Racial que habría de comenzar el 10 de diciembre de 1983.

Una parte del Programa de Acción para el Segundo Decenio se centró en la eliminación del apartheid. Otras medidas comprendían la promoción y protección de los derechos humanos de personas pertenecientes a grupos minoritarios, de poblaciones indígenas y trabajadores migrantes; y la creación de pro-

cedimientos de interposición de recursos para las víctimas de la discriminación racial. El Programa de Acción incluía una campaña de información pública a escala mundial en favor de los derechos humanos y la redacción, por la Comisión de Derechos Humanos, de un "modelo nacional de legislación" para orientar a los gobiernos en la promulgación de leyes contra la discriminación racial.

El 20 de diciembre de 1993 la Asamblea General proclamó el Tercer Decenio de la Lucha contra el Racismo y la Discriminación Racial, a extenderse de 1994 a 2003. También en 1993, la Comisión de Derechos Humanos designó a un Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia. El Tercer Decenio abarca una visión ampliada del racismo, incluida la comprensión de que todas las sociedades del mundo se ven afectadas y obstaculizadas por la discriminación. El Programa de Acción para el Tercer Decenio destaca el papel fundamental de la educación para garantizar el respeto de los derechos humanos. La comunidad internacional se ha propuesto examinar las raíces básicas del racismo y solicitar los cambios requeridos para prevenir el estallido de conflictos generados por el racismo y la discriminación racial.

La Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia celebrado en Sudáfrica en el 2001, se centró en la adopción de medidas prácticas para erradicar el racismo, incluidas medidas de prevención, educación y protección.

Otra instancia internacional sobre los derechos de las minorías étnicas y pueblos indígenas se encuentra dentro del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Ginebra, Suiza donde opera la Comisión de Derechos Humanos de la cual depende la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías. Bajo la misma línea de acción funciona el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas.

El compromiso de las Naciones Unidas contra la discriminación y por la protección de minorías también condujo a proclamar, por Resolución 50/157 de la Asamblea General del 21 de diciembre de 1995, el Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo. Para ello se establecieron metas y objetivos destinados a sensibilizar a la opinión pública y a los gobiernos sobre la situación actual de los pueblos indígenas en el mundo. Mediante la Convención Internacional de Derechos Humanos los países han adoptado diferentes instrumentos, los que a su vez han derivado en instrumentos regionales. En África se aprobó, en 1981, la Carta Africana sobre Derechos Humanos y de las Personas, mientras que en Europa se han aprobado la Carta Social de Europa (1961); la Convención de Protección del Patrimonio Cultural (1985); la Convención sobre la Protección del Patrimonio Arqueológico (1992); la Carta Europea para las Minorías Lingüísticas o Regionales (1992) y la Convención Marco para la Protección de las Minorías Nacionales (1994).

7. CONCLUSIÓN

No se puede negar que a través del plano constitucional se ha tratado de establecer una igualdad formal y material. La no discriminación de los pueblos indígenas no corresponde sólo a un nivel de discriminación. La discriminación contra los pueblos indígenas parte de su procedencia etno-racial y los afecta en diversos campos y esferas en los que no pueden desarrollarse a cabalidad como seres humanos. Esta situación los ata a condiciones de pobreza, falta de educación, de empleo, de salud, entre otros derechos fundamentales. La falta de acción de los Estados en la eliminación de la discriminación contra los pueblos indígenas es un maltrato indirecto contra este grupo.

En el caso de la Constitución peruana de 1993, no existe la igualdad material, pero a través de los instrumentos internacionales, referidos en el presente trabajo, se ha tratado de cubrir esta deficiencia, aunque demostraría la integración legal, si se incluyera como en el caso de España, en especial en el tratamiento de los pueblos indígenas en países como Perú que tiene presencia indígena.

Hemos presentado el principio de igualdad frente a los pueblos indígenas y dentro de éste al subgrupo de los niños y adolescentes como un valor consagrado en la legislación de los países, un derecho a no ser discriminado frente a la ley y el compromiso de los Estados de trabajar por este principio consolidado a través de los instrumentos internacionales.

8. BIBLIOGRAFÍA

- BANCO MUNDIAL. Política del Banco Mundial sobre los Pueblos Indígenas: tema de discusión para la revisión de la Directriz Operativa DO 4.20, 1998. En: www.wbln.0018.worldbank.org
- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. El principio de igualdad jurídica y la no discriminación por razón de sexo en el ordenamiento constitucional español. En: *Derechos humanos de la mujeres*. Varios autores. Lima: Movimiento Manuela Ramos, 1996.
- GROS, Héctor. Universalidad de los Derechos Humanos y Diversidad Cultural. En: *International Social Science Journal* N°158. Estados Unidos: UNESCO, 1998.
- GUIDDENS, Anthony. Sociología. Madrid: Alianza Editorial, 1991.
- JIMÉNEZ CAMPO, J., "La igualdad jurídica como límite frente al legislador", *Revista Española de Derecho Constitucional*, N° 9, 1983.
- LORCA NAVARRETE, José F. *Derechos Fundamentales y Jurisprudencia*. Madrid: Pirámide, 1995.
- OIT/OPS. Panorama de la exclusión de la protección social en salud en América Latina y el Caribe. Reunión Regional tripartita de la OIT con la colaboración de la OPS: Extensión de la protección social en salud a los grupos excluidos en América Latina y El Caribe. México 29 de noviembre al 1 de diciembre, 1999.
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. Programa Interamericano de Combate a la Pobreza y Discriminación de la OEA. Resolución aprobada en la séptima sesión plenaria (5 de junio del 1997) 1999, En: www.oas.org.
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. Proyecto de Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas, 1991. En: www.oas.org
- PEREZ - SAINZ, Juan Pablo. *Indígenas y Fuerza de Trabajo*. En: CELADE. *Estudios sociodemográficos de pueblos indígenas*, 1994, Santiago de Chile.
- RODRÍGUEZ PIÑERO, Miguel y FERNÁNDEZ LÓPEZ, María Fernanda. *Igualdad y Discriminación*. Madrid: Tecnos, 1986.
- RUBIO LLORENTE, F., "La igualdad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Español", *Revista Española de Derecho Constitucional*, N° 31, 1991, p. 9 a 36.
- SMITH, Anthony. *La Identidad Nacional*. Madrid: Trama, 1997.
- WADE, Peter. *Raza y Etnicidad en América Latina*. Chicago: Pluto Press, 1997.