

Acciones para favorecer el cumplimiento de las recomendaciones internacionales en materia de derechos humanos de los pueblos indígenas

Juan Julián*

Respeto, justicia, y armonía, son sólo algunos elementos que significan avanzar hacia el reconocimiento de una sociedad igualitaria, en un país tan diverso, en el que los pueblos indígenas existimos y nos mostramos a través de la palabra.

I. Origen de las recomendaciones. Organismos de las Naciones Unidas que trabajan sobre la protección y promoción de los derechos de los pueblos indígenas

La comunidad internacional reconoce la existencia de un orden jurídico de cuyas normas derivan derechos y obligaciones para los Estados que la componen.

En materia de derechos humanos, las principales obligaciones emanadas de diversos tratados que conforman el derecho internacional de los derechos humanos, son las de “respetar y garantizar” los compromisos adquiridos, implicando entonces la observancia y cumplimiento del instrumento internacional.

A su vez, se han creado órganos y mecanismos que tienen la facultad de emitir recomendaciones, decisiones, elaborar observaciones, entre otras funciones, respecto del respeto e implementación de estas normas internacionalmente adquiridas.

Dentro del sistema de las Naciones Unidas, los órganos encargados de la promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas son: el Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas, el Foro Permanente sobre Cuestiones Indígenas y, el Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas; órganos creados por la Subcomisión de Protección y Promoción de los Derechos Humanos y de la Comisión de Derechos Humanos, respectivamente, actualmente Consejo de Derechos Humanos.

Como el único instrumento internacional vinculatorio es el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y como aún no existe una Convención de las Naciones Unidas sobre la materia, algunos comités creados para la vigilancia del cumplimiento de tratados internacionales,

⁶⁷ Con base en el artículo 19, párrafo 5d de la Constitución de la OIT El Estado miembro que haya ratificado un convenio “adoptará las medidas necesarias para hacer efectivas las disposiciones de dicho convenio”.

como el Comité de Derechos Humanos; el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial; han puesto especial atención a la situación de vulnerabilidad de los derechos humanos de los pueblos indígenas y a partir de las facultades que les otorgan los diversos tratados internacionales, han emitido algunas recomendaciones generales sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas y recomendaciones específicas para México.

II. Órganos encargados para la promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas

La creación de los organismos especializados ha respondido a la búsqueda del reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en el plano internacional, y podríamos remitirnos dos causas principales: la “primera, los pueblos indígenas, han conseguido plantear sus problemas ante los gobiernos y la comunidad internacional y han reclamado soluciones eficaces. La segunda hay un reconocimiento general de la violación permanente de los derechos de los pueblos indígenas [...]”.¹

A. Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas

En 1982, el Consejo Económico y Social, de las Naciones Unidas creó el Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas,² como un órgano subsidiario de la Sub-Comisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos.³

El Grupo tiene dos mandatos principales: examinar los acontecimientos relativos a la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las poblaciones indígenas; y prestar especial atención a la evolución de normas internacionales relativas a los derechos indígenas.

El Grupo de Trabajo está compuesto por cinco expertos independientes miembros de la Subcomisión –uno de cada región geopolítica del mundo–. El Grupo de Trabajo está abierto a todos los representantes de las organizaciones y comunidades de los pueblos indígenas, así como para los representantes de los gobiernos, organizaciones no gubernamentales y las agencias de las Naciones Unidas. Esta importante participación ha reforzado su posición como punto focal de acción internacional sobre los asuntos indígenas.

* Oficial de Derechos Humanos de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, para el cumplimiento de las Recomendaciones del Relator en materia indígena de Naciones Unidas en México-Guatemala.

¹ Guía de las Naciones Unidas para los Pueblos Indígenas, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, 2001.

El Grupo de trabajo ha destacado por la elaboración informes sobre la protección del patrimonio de los pueblos indígenas; la relación de los pueblos indígenas con sus territorios; la prevención de la discriminación contra la pueblos indígenas,⁴ entre otros temas. El Grupo de Trabajo fue el encargado de proponer la conmemoración del día internacional de las poblaciones indígenas y las actividades a realizarse en marco del Primer Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo.⁵ También como uno de los aportes fundamentales de este Grupo de Trabajo se encuentra la propuesta de redacción del proyecto de Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que sería presentado a la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos en 1993, y quien en 1994 lo presentaría a la Comisión de Derechos Humanos. Un año después, y a través de la conformación del Grupo de Trabajo de composición abierta,⁶ sería retomado para ser aprobado por el Consejo de Derechos Humanos en su primera sesión en el 2006.

La importancia de hablar de estas actividades relevantes del Grupo de Trabajo sobre poblaciones indígenas, es distinguir como órgano de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos y según su propio mandato, su función es la emisión de informes y estudios específicos sobre temáticas propuestas.

Es necesario mencionar que el Grupo de Trabajo también ha emitido algunas observaciones hacia los Estados parte, Como ocurrió en México tras la visita de la Presidenta del Grupo de Trabajo sobre poblaciones indígenas, la Sra. Erica Irene A. Daes en el año 2000.⁷

B. El Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas

El Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas es un organismo que depende del Consejo Económico y Social (ECOSOC). Fue establecido por este Consejo mediante la resolución 2000/22 del 28 de julio de 2000. El Foro es uno de los organismos expertos de ECOSOC y está compuesto por miembros que participan en sus capacidades personales.

El Foro sirve como un organismo consultivo del ECOSOC con el objetivo de tratar las cuestiones indígenas dentro de los campos de especialización del Consejo referente al desarrollo económico y social, la cultura, el medioambiente, la educación, la salud y los derechos humanos.

Según la resolución 2000/22, el Consejo decidió entre otras cosas, que los Estados, agencias y organismos de Naciones Unidas, organizaciones inter-gubernamentales y no-gubernamentales que cuenten con carácter consultivo dentro del Consejo, pueden participar en el trabajo del Foro

² Resolución 1982/34 del 7 de mayo de 1982.

³ Conforme a la decisión del 27 de julio de 1999 del Consejo Económico y Social, el nombre de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías se ha cambiado a Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos.

en calidad de observadores. El ECOSOC decidió además que las organizaciones de pueblos indígenas pueden participar igualmente como observadores en los trabajos del Foro Permanente, de acuerdo con el proceso aplicado en el Grupo de Trabajo de las Poblaciones Indígenas de la Subcomisión de la Promoción de los Derechos Humanos.

C. El Relator Especial sobre la Situación de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de los Indígenas

El Relator Especial sobre la Situación de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de los Indígenas, nombrado por la Comisión de Derechos Humanos,⁸ a diferencia de los anteriores organismos, surge con un mandato distinto puesto que se le otorga la facultad de:

- a) Recabar, solicitar, recibir e intercambiar información y comunicaciones de todas las fuentes pertinentes, incluidos los gobiernos, los propios indígenas, sus comunidades y organizaciones, sobre las violaciones de sus derechos humanos y libertades fundamentales;
- b) Formular recomendaciones y propuestas sobre medidas y actividades apropiadas para prevenir y remediar las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas; y
- c) Trabajar en estrecha relación con otros relatores especiales, representantes especiales, grupos de trabajo y expertos independientes de la Comisión y de la Subcomisión.

Como se puede apreciar de los Órganos antes mencionados, sólo el Relator Especial prevé dentro de su mandato, emitir recomendaciones para prevenir y remediar las violaciones a los derechos humanos de los pueblos indígenas.

La importancia de estos órganos se cifra en la integralidad bajo la cual sumen sus actividades, es por ello que conforme se ha ido analizando la situación de los pueblos indígenas, se ha ido mayormente garantizando a través de la creación de organismos y mecanismos una mejor protección.

A diferencia de los mecanismos anteriores (El Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, el Foro Permanente sobre Cuestiones Indígenas y el Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de los Indígenas), los órganos de tratados, es decir los Comités creados en virtud de éstos para su supervisión, utilizan dos medios para apreciar el grado en el que el Estado parte cumple con las obligaciones estipuladas en los tratados de derechos humanos.

En primer lugar, realizan la supervisión mediante el examen los informes presentados periódicamente por los gobiernos, para dar cuenta

⁴ E/CN.4/Sub.2/2001/2, 18 de agosto de 2001.

de la aplicación de los tratados. Los Estados parte han contraído jurídicamente la obligación de presentar estos reportes y deben en consecuencia informar al órgano supervisor correspondiente acerca de las medidas adoptadas para cumplir las obligaciones adquiridas en materia de derechos humanos.

En segundo lugar, algunos Comités tienen la facultad de examinar las comunicaciones individuales de particulares, según las cuales se han violado disposiciones enunciadas en un tratado determinado. Este es el caso del Comité de Derechos Humanos, el Comité Contra la Tortura, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, y finalmente del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial a través de su artículo 14, que México ha ratificado. Mediante estos mecanismos, los comités emiten recomendaciones que les permiten a los gobiernos de los Estados lograr un mejor cumplimiento.

III. Órganos que han emitido recomendaciones al Estado mexicano

Tratándose de pueblos indígenas y el Estado mexicano, diversos organismos han emitido recomendaciones para la protección y promoción de los derechos humanos.

Dentro de estos organismos se encuentra el Relator Especial sobre la Situación de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de los Indígenas; tras su visita a México en junio del año 2003, emite un informe en el que detalla una serie de asuntos prioritarios de derechos humanos de los pueblos indígenas: la conflictividad agraria; la conflictividad política; el sistema de procuración y administración de justicia; el conflicto en Chiapas; los derechos de las mujeres, los niños y los migrantes indígenas; la educación, lengua y cultura; y la reforma constitucional.⁹

Resultado de su visita, emite 41 Recomendaciones que se enmarcan en temas de legislación constitucional; proceso de paz en Chiapas, observación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), conflictos agrarios, desplazados internos, justicia, militarización y grupos armados, indígenas migrantes, educación y cultura, y el sistema de Naciones Unidas.

En cuanto a órganos de tratados, se han emitido recomendaciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sobre temas como la consulta a comunidades indígenas ante la afectación de proyectos a gran escala en las tierras y territorios que poseen; el reconocimiento del derecho de propiedad y posesión; el mejoramiento de las condiciones laborales de los trabajadores indígenas; educación y creación de una legislación para la protección de derechos de autoría colectiva de los

⁹ E/CN.4/Sub.2/AC.4/2001/1/Add.1, página 7, párrafo 17 y 18.

pueblos indígenas sobre sus conocimientos tradicionales y patrimonio cultural.¹⁰

En cuanto al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Estado mexicano aceptó la competencia del Comité hasta el año 2002, y presentará sus primeros informes retroactivamente por los años 1998, 2000, 2002 y 2004.

Como resultado de estos informes, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, emite recomendaciones sobre temas como: la puesta en práctica de los principios recogidos en la reforma constitucional en materia indígena en consulta con los pueblos indígenas; la garantía a los pueblos indígenas para el acceso a intérpretes y a defensores de oficio conocedores del idioma, cultura y costumbres, en procedimientos judiciales; la participación política de los pueblos; el reconocimiento y protección del derecho a los pueblos indígenas a poseer, explotar, controlar y utilizar sus tierras y territorios; la atención de los conflictos agrarios; la atención a migrantes centroamericanos; la esterilización forzada y discriminación.¹¹

IV. La Oficina del Alto Comisionado y las acciones para el cumplimiento de las recomendaciones internacionales

En el Plan de Acción de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de mayo 2005, se hace énfasis en la necesidad de enfocar en la implementación de los derechos, a partir de la aplicación de todos los instrumentos de protección, sin embargo también identifica una serie de obstáculos para el pleno disfrute de los derechos humanos de las personas en todo el mundo. Identifica la falta de conocimiento de los derechos humanos, tanto por los que tienen los derechos como por los que son los responsables de garantizar, respetar y promoverlos; además de la falta de capacidad de proteger los derechos humanos, y la debilidad en el compromiso con los derechos humanos por parte de los responsables correspondientes.

Para superar estos obstáculos, la Alta Comisionada propone trabajar para aumentar la protección como un fin en sí mismo, procurando protección inmediata cuando se requiera e implementando estrategias de mediano y largo plazo para construir, consolidar y fortalecer a las instituciones encargadas de proteger los derechos humanos. Además, propone empoderar a las personas con derechos para poder reclamarlos adecuadamente para así ejercerlos e igualmente empoderar a las personas e instituciones responsables de garantizar, respetar, proteger y promover los derechos humanos.

⁶ Resolución de 1995/32, de la Comisión de Derechos Humanos.

⁷ E/CN.4/Sub.2/2000/40, 3 de agosto de 2000.

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) en México, se encuentra desde el 2005, implementando líneas de acción acordes al planteamiento de la Alta Comisionada.

Tratándose de la protección y promoción de los derechos de los pueblos indígenas la OACNUDH en México cuenta con dos proyectos importantes. Uno de ellos cuenta con un componente enfocado al tema de la procuración y administración de justicia para pueblos indígenas, que se encuentra en su segunda fase; y otro, enfocado en la implementación de las recomendaciones internacionales hechas sobre México específicamente.

La anterior Comisión de Derechos Humanos pidió a los Relatores Especiales dar seguimiento a sus recomendaciones, y este proyecto busca justamente implementar una metodología para dar ese seguimiento. Muchas veces, los Relatores visitan países y emiten informes con recomendaciones, sin embargo, hasta hace poco no existía un seguimiento sistemático de cuál era el impacto de tales recomendaciones ni cómo se podían implementar en la práctica. Este proyecto retoma las recomendaciones del Dr. Stavenhagen para México y Guatemala y presta asistencia técnica a las autoridades encargadas de cumplir con las recomendaciones en colaboración con las organizaciones indígenas, y además, pretende fortalecer la capacidad de las mismas organizaciones para dar el seguimiento y realizar el monitoreo del cumplimiento de las recomendaciones.

Este proyecto, denominado de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas en Latinoamérica, con énfasis en México y Guatemala, tiene como objetivos:

- Aumentar la protección y promoción de los derechos humanos de los pueblos indígenas en México y Guatemala.
- Fortalecer las capacidades nacionales para la promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas.
- Mejorar la situación de los derechos humanos de los pueblos mediante el reconocimiento de sus derechos.

Conscientes de la importancia que tiene identificar soluciones duraderas y dignas en cuanto a la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas, este proyecto busca la interacción y participación activa del Poder Ejecutivo a través de sus distintas instituciones, del Poder Judicial, de las instituciones públicas de derechos humanos, de grupos de la sociedad civil, académicos/as y, desde luego, pueblos y comunidades indígenas de México y de Guatemala.

Las actividades de este proyecto están enfocadas en tres líneas de acción:

1. La asistencia técnica a instituciones gubernamentales para la implementación de las recomendaciones emitidas por el Relator

- Especial procurando un especial énfasis en los derechos de las mujeres indígenas.
2. El monitoreo y evaluación de la implementación de las recomendaciones del Relator Especial, y el desarrollo del sistema legal (legislación y resoluciones), para mejorar la protección de los derechos de los pueblos indígenas.
 3. Fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil y comunidades indígenas, a través del conocimiento de instrumentos de derechos humanos y mecanismos de protección nacionales e internacionales, para una mejor capacidad de respuesta ante las violaciones a sus derechos humanos.

Tomando estas líneas de acción, el proyecto está diseñado para ejecutarse durante el 2006 y 2007.

Como las recomendaciones son amplias y tocan varios temas, no ha sido posible para el proyecto abarcar todas, sino se ha tenido que enfocar en algunas temáticas:

- Seguimiento e implementación de las recomendaciones del Relator con los actores nacionales gubernamentales y no gubernamentales.
- Administración de justicia y reconocimiento de los derechos humanos de los pueblos indígenas.
- La problemática agraria y los derechos colectivos de los pueblos indígenas.
- Difusión de instrumentos internacionales y decisiones de instancias internacionales, relevantes para el reconocimiento de los derechos humanos de los pueblos indígenas
- Fortalecimiento de organizaciones de la sociedad civil y asistencia técnica a mujeres indígenas, para el reconocimiento de sus derechos humanos fundamentales.

Dentro de las principales actividades que se desarrollan dentro de los temas anteriores, se encuentran las siguientes:

- Talleres con los miembros del gabinete gubernamental, con la participación del Relator Especial y las principales Secretarías encargadas de dar cumplimiento a las recomendaciones.
- La creación de espacios de diálogo entre los representantes indígenas e instituciones encargadas de garantizar la protección e integridad de las tierras de los pueblos indígenas.
- La investigación en materia jurídica, para conocer e impulsar un mejor reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas.

- La capacitación para funcionarios públicos sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas, especialmente con el poder judicial estatal e instituciones agrarias.
- La participación conjunta con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- La difusión en lenguas indígenas de instrumentos internacionales relevantes sobre el reconocimiento de los derechos humanos de los pueblos indígenas.
- El establecimiento de indicadores para medir el nivel de cumplimiento de las recomendaciones emitidas por el Relator Especial.
- La participación de integrantes de organizaciones civiles en distintos niveles que les sirvan como capacitación para la exigencia del respeto a sus derechos humanos.
- Acciones de fortalecimiento a organizaciones de la sociedad civil poniendo especial atención en el apoyo técnico a mujeres líderes indígenas.

Las acciones del proyecto se desarrollan tanto en el ámbito federal como estatal, priorizado el énfasis de algunas actividades en los estados de Oaxaca y Guerrero. Sin embargo, el proyecto buscará conocer y ofrecer algunas actividades puntuales en otros estados de la República.

Un punto importante para el cumplimiento de las recomendaciones es la identificación de un mecanismo eficiente mediante el cual los pueblos indígenas estén tomados en cuenta, para provocar un impacto benéfico en el reconocimiento de sus derechos. Ha sido un logro hablar de derechos de los pueblos indígenas, ahora queda ejecutar acciones para hacerlos efectivos.