

Los instrumentos internacionales de protección de los derechos de las mujeres indígenas: Las instituciones especializadas

Además de los diversos órganos que emanan del Consejo Económico y Social, las Naciones Unidas cuentan con múltiples instituciones especializadas responsables de las cuestiones técnicas concernientes a la salud, las condiciones de trabajo y educación. A continuación, se presentan las siguientes instituciones particularmente interesadas en el desenvolvimiento de los pueblos indígenas.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT)

La OIT es una institución consagrada a la elaboración de normas internacionales del trabajo con el objeto de mejorar las condiciones laborales y de vida. El *Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales*, adoptado en 1989 ha sido ratificado por 17 Estados.

Las organizaciones indígenas pueden sacar provecho de la presentación de los informes periódicos hecha por los Estados signatarios a una Comisión de Expertos (CE) de la OIT para hacer valer sus quejas. Esta comisión está compuesta por especialistas independientes que trabajan a puerta cerrada de acuerdo con los procedimientos normales. Si el Estado está de acuerdo, los pueblos indígenas pueden participar en la evaluación interna de la implementación de la Convenio y sus observaciones podrán ser tomadas en cuenta y anexadas al informe del gobierno. De otro modo, como los Estados deben comunicar sus informes a las organizaciones nacionales que representan a los patrones y trabajadores, los pueblos indígenas pueden ponerse de acuerdo con éstas para a través de ellas transmitir las observaciones a la Comisión de Expertos que examinará dicho informe. Al fin de su análisis, la CE publica sus conclusiones y, si es necesario, puede formular demandas suplementarias a los Estados. La Oficina Internacional del Trabajo (OIT) es otra vía que los pueblos indígenas pueden utilizar para opinar sobre los informes de los Estados. Contrariamente

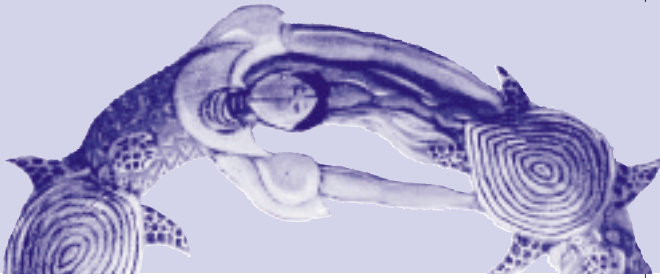
a la CE, la OIT puede dialogar directamente con las organizaciones indígenas e incorporar las informaciones que éstos le transmitirán al expediente del Estado.

Existen dos tipos específicos de procedimiento: el de reclamación y el de queja. El primero permite a una organización sindical o patronal la presentación de una reclamación a la OIT contra un Estado que no ha respetado las obligaciones dispuestas en el Convenio 169. Esta

situación se produjo particularmente en México (reclamación del Sindicato Radical de Trabajadores Metalúrgicos), en Bolivia (Central de Trabajadores de Bolivia) y en Perú (Confederación General de Trabajadores del Perú). Las consecuencias de conclusiones desfavorables a un Estado integrante son limitadas, pero su publicación puede representar una forma de presión capaz de modificar la política gubernamental.



El segundo tipo de procedimiento especial es el procedimiento de queja. Éste puede entablarse sólo por un Estado Miembro respecto a otro, por delegados a la Conferencia Internacional del Trabajo o por el Consejo de Administración de la OIT. Esto significa que si hay organizaciones indígenas que quieren utilizar este mecanismo, deben hacerlo necesariamente a través de una de esas entidades. Al recibir la queja, el Consejo de Administración decide si es admisible y tiene el poder de crear una Comisión de Encuesta que analizará su contenido. Si esta Comisión llega a la conclusión que un convenio fue violado, puede exigir que se efectúen reformas legislativas precisas o una



modificación significativa de la actuación del Estado que no cumple con su obligación. Si el Estado no sigue estas recomendaciones, se expone a sanciones de la Conferencia Internacional del Trabajo.

¿ CÓMO USTED PUEDE SABER SI SU ESTADO RATIFICÓ LOS TRATADOS ?

Para apelar a uno de los organismos de vigilancia, usted tiene que saber previamente de qué tratado y convención su país es parte.

Para conocer el estado de las ratificaciones a escala mundial, visite el sitio : www.unhchr.ch/pdf/reportfr.pdf

Para conocer el estado de las ratificaciones de la CADH, ver : www.cidh.org/basic.htm

Los Estados que han ratificado el Convenio 169 se comprometen, por esta razón, a hacerlo efectiva modificando si es necesario su legislación laboral interna. Los pueblos indígenas pueden, dado el caso, recurrir a los tribunales nacionales, o en ciertos países a una institución nacional de defensa de los derechos humanos o a una defensoría, para exigir el respeto de las leyes y reglamentos que se considera reflejan el espíritu y la letra del Convenio.

Mecanismos derivados de la Convención sobre la Diversidad Biológica (CDB)

La Cumbre de la Tierra de 1992 realizada en Río de Janeiro, Brasil, fue la ocasión para recordar que los pueblos indígenas mantienen una relación íntima con su medio y que su supervivencia está estrechamente ligada a la protección de la diversidad biológica que les rodea. La Declaración de Río, adoptada al final de la Cumbre, recomienda a los Estados la protección de la identidad y las culturas de los pueblos indígenas. La adopción de la *Convención sobre la Diversidad Biológica* (CDB) ha traducido esta realidad en normas jurídicas vinculantes.

La adopción de la CDB llevó a la creación de órganos encargados de vigilar por su cumplimiento. Entre estos, el Secretariado de la *Convención sobre la Diversidad Biológica* : (www.biodiv.org/programmes/socio-eco/traditional) Esta estructura proviene del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. La CDB, en vigor desde 1993, persigue 3 objetivos : i) la protección de la diversidad biológica ; ii) la promoción y la explotación sustentable de sus componentes y ; iii) la promoción del reparto justo y equitativo de los beneficios que provienen de la utilización de los recursos genéticos. Varias de sus disposiciones refieren directamente a derechos e intereses de los pueblos indígenas y, en primer lugar, el artículo 8 (j) que pide a los Estados la preservación, respeto y mantenimiento de los conocimientos, innovaciones y prácticas de los pueblos indígenas y comunidades locales que son pertinentes para la utilización sostenible de la diversidad biológica. De hecho, esta norma jurídica es considerada tan importante que se creó un grupo de trabajo encargado exclusivamente de velar por su implementación.

La Organización de Estados Americanos (OEA)

Con el tiempo, la OEA, al igual que la ONU, ha adoptado convenciones sobre los derechos humanos que los pueblos indígenas pueden invocar contra los Estados que las ratificaron. La *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (CADH), documento de alcance global como los dos Pactos de 1976 pueden serlo en el sistema de la ONU, es la clave del dispositivo interamericano de protección de los derechos humanos. Al igual que los instrumentos de la ONU, el sistema interamericano incluye un conjunto de declaraciones y convenciones que aportan una mayor precisión a las protecciones generales enunciadas en la CADH. La ratificación de los tratados especializados está subordinada a la ratificación de la CADH.



A continuación las convenciones más pertinentes para las mujeres indígenas :

- la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Para, en vigor desde 1995) ;
- la Convención Interamericana sobre Desapariciones Forzadas de personas (en vigor desde 1996) ;
- la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (en vigor desde 1997) ;
- el Protocolo de San Salvador sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

El Protocolo de San Salvador es muy útil para los habitantes de un Estado integrante ya que prevé que esos ciudadanos podrán presentar quejas en caso de violaciones a esos derechos, una vez agotados los recursos internos.

El sistema interamericano tiene en su seno dos instituciones principales dedicadas a la protección de los derechos. Los pueblos indígenas recurren cada vez más a ellas con el fin de obligar a los Estados a implementar la CADH y los otros tratados interamericanos correspondientes.


Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)

Creada en 1960, la CIDH es un organismo capacitado para recibir quejas en caso de violación a la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* de parte de individuos, grupos de individuos y organismos no gubernamentales según sus propias reglas de procedimiento. El demandante puede ser otra persona que la víctima directa de los actos o de la legislación impugnados.

Cuando los demandantes se dirigen a la CIDH deben demostrar que han agotado todas las posibilidades de recursos internos o que éstos no existen o no son disponibles. Luego que la Comisión determine sobre la admisibilidad de la queja, pasa a estudiar su fundamento. Si considera que ha habido infracción, la Comisión preparará un informe preliminar y formulará recomendaciones al Estado culpable. Si éste último no da curso a las recomendaciones de manera satisfactoria, la Comisión redactará un informe final y será la encargada de supervisar la aplicación.

Mientras que se realizan estos procedimientos, la Comisión tiene el poder de decretar medidas cautelares cuando constata la inminencia de daños graves e irreparables. Si el Estado rechaza tomar en cuenta este decreto, la Comisión puede recurrir a la Corte y pedirle que pronuncie medidas provisionales que apuntan al mismo objetivo. La Comisión tiene la obligación de utilizar todos los medios a su alcance para resolver el litigio a través de una solución

Cuando los demandantes se dirigen a la CIDH deben demostrar que han agotado todas las posibilidades de recursos internos o que éstos no existen o no son disponibles.



de mutuo acuerdo. Sin embargo, puede suceder que sea imposible llegar a un arreglo. Si el demandante está de acuerdo, la CIDH puede someter el expediente a la Corte, una vez que ha depositado el informe preliminar.

Corte Interamericana de Derechos Humanos

Las decisiones emitidas por la Corte son de naturaleza vinculante y pueden estar acompañadas de indemnizaciones por daños y perjuicios si ésta considera que la víctima ha sido perjudicada. Hay que señalar que para que la Corte resuelva un litigio, el Estado en cuestión debe haber aceptado previamente, mediante declaración, la competencia de este órgano.

El fallo *Mayagna (Sumo) Awas Tigni c. Nicaragua* fue la primera decisión de la Corte sobre el derecho de propiedad colectiva de los pueblos indígenas. Esta sentencia, dictada en 2001, determina el alcance que tienen los derechos indígenas sobre las tierras y los recursos que contienen. En ese fallo, una comunidad indígena de la Costa Atlántica de Nicaragua y la ONG Indian Law Resource Center acusaban a ese país de violar el artículo 21 de la CDH, que reconoce el derecho de propiedad, al otorgar concesiones forestales a una empresa sudcoreana en un territorio tradicional de la comunidad indígena Awas Tigni.

Esta decisión es de una importancia fundamental ya que reconoce que los derechos territoriales provienen de la ocupación del territorio y del uso que han hecho los indígenas por generaciones, más bien que del reconocimiento oficial de parte de las potencias coloniales o de los Estados sucesivos. En el fallo Awas Tigni, la Corte reconoció que el derecho consuetudinario indígena establece un derecho de propiedad colectiva, basándose en el artículo 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos que protege la propiedad privada, y entonces que el título indígena, que abarca el derecho a la tierra y a los recursos, forma parte del derecho interamericano de derechos

humanos. Por esta razón, la Corte señala que el “derecho de propiedad”, que remite en derecho nacional a la noción de propiedad privada que un individuo está en derecho de disfrutar, tiene un alcance más amplio en derecho internacional y puede extenderse a la propiedad colectiva.

Así como la ONU, la OEA se dotó de una instancia responsable de elaborar una *Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas*. Este Grupo de Trabajo, tiene su origen en la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, a su vez dependiente del Consejo Permanente de la OEA. El Grupo de Trabajo empezó sus labores en 1999, y se le entregó el mandato de estudiar el proyecto de declaración, que la CIDH había adoptado en 1997, y de perfeccionar su contenido.



Preguntas para la discusión

- ¿ Qué mecanismos le parecen más pertinentes para hacer valer su situación ?
- ¿ Ya ha recurrido a mecanismos internacionales ?, Si afirmativo, ¿ cuál es su evaluación ?
- Si decide recurrir a mecanismos internacionales, ¿ existen en su país organizaciones capaces de ayudarle ?

PARA MAYOR INFORMACIÓN :

Para el texto integral de la sentencia Awas Tigni, ver : www.indianlaw.org/Sentencia_de_la_Corte.pdf

Para el proyecto de Declaración de la OEA de Derechos de los Pueblos Indígenas, ver : www.cidh.oas.org/indigenous.html

Para el texto de declaración, ver : www.cidh.org/Indigenas/cap.2g.htm