

LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS
DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN EL SISTEMA INTERAMERICANO:
UNA VISIÓN NO GUBERNAMENTAL¹⁷

Viviana Krstićević y Aric Duitzky¹⁸

En el presente trabajo pretendemos hacer una breve reseña de cómo el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (Cejil) ha hecho uso práctico del sistema interamericano, con objeto de tutelar los Derechos Humanos de los pueblos indígenas en América.

Cejil es una institución creada en 1991, conformada por nueve ONG de Derechos Humanos de América Latina y el Caribe. Su objetivo principal es lograr la efectiva aplicación de las normas internacionales de Derechos Humanos en todos los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos, mediante el uso del sistema interamericano de protección de los Derechos Humanos. Esta labor fomenta el uso de normas internacionales en las resoluciones judiciales de los Estados, así como el efectivo apego de los gobiernos a los compromisos internacionales contraídos. La misma se desarrolla en cooperación y coordinación con las ONG que trabajan en Derechos Humanos en el plano interno.

Cejil ha centrado parte de sus limitados esfuerzos en casos que tienen como víctimas directas a indígenas. Estamos conscientes de que:

La inferioridad y desdén con que dichas culturas han sido tratadas, desde el periodo de la Conquista, por distintos grupos y con diversas finalidades o razones, la cual ha generado una similitud de problemas básicos que los aquejan. Las tentativas directas de genocidio físico o cultural, el desconocimiento legal o, de hecho, de sus instituciones y derechos; el apoderamiento de sus tierras o de su derecho al usufructo colectivo y permanente de su hábitat; la condición legal o, de hecho, de inferioridad ciudadana; el rechazo o ignorancia de sus prácticas culturales y pedagógicas; y, como consecuencia, la generalizada destrucción cultural y erosión de sus condiciones

¹⁷Para un mayor desarrollo del sistema interamericano, véase en este mismo volumen el artículo de Osvaldo Kreimer. Los autores hemos omitido información de suma importancia en la defensa de los derechos de los pueblos indígenas, en el entendido que nuestro artículo complementa el ensayo del doctor Kreimer, por ejemplo, en lo relativo a las iniciativas sobre una Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas. Nuestra presentación ilustra el sistema de peticiones individuales del sistema interamericano desde un punto de vista no gubernamental.

¹⁸Codirectores del Centro por la Justicia y el Derecho Internacional.

de vida, son problemas que en alguna medida, y en general intensamente, afectan o amenazan a todos los pueblos indígenas y sus miembros [...].¹⁹ Estas consideraciones nos llevan a poner énfasis en el trabajo con pueblos indígenas.

Protegiendo los derechos indígenas a través del litigio internacional

Los órganos encargados de la protección de los derechos fundamentales en el sistema interamericano, son la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (la Comisión) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (la Corte). Ambos cuerpos están facultados por la Convención Americana sobre Derechos Humanos (la Convención) para proteger y promover los derechos allí contemplados. La Comisión también tiene atribuciones para velar por el respeto de los Derechos Humanos, de acuerdo con la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (la Declaración), respecto de aquellos Estados que no son partes en la Convención.

Los pueblos indígenas de nuestro continente, muchas veces, han sido objeto de graves discriminaciones. Como ha dicho la propia Comisión:

Las constituciones de los Estados americanos proclaman, de una manera general, ... principios igualitarios, pero en las leyes ordinarias, en las costumbres y en la práctica subsisten discriminaciones y diferencias de tratamiento, resultantes de variados y complejos factores económicos, sociales, educacionales y culturales.²⁰

En materia específicamente de protección de los derechos de los pueblos indígenas, la dificultad principal que se puede señalar es que ni la Convención Americana ni la Declaración reconocen derechos colectivos, sino sólo individuales. De esa forma se dificulta muchísimo la defensa de los derechos de las comunidades independientemente de sus miembros individuales. A ello se suman los obstáculos que en la práctica tenemos todas las ONG y los defensores de Derechos Humanos en el uso cotidiano del sistema regional, mismo que está en una etapa de definición de cuestiones procesales básicas que tienen la potencialidad de lograr un gran impacto en la efectiva protección de los derechos de las víctimas.

¹⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Instrumento Relativo a los Derechos de los Pueblos Indígenas, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, año 1989.

²⁰ *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, 1973, p. 27.

El sistema internacional de protección significa un último resguardo para los derechos de los individuos en América. Tanto las ONG como las víctimas tienen la oportunidad de acceder al mismo y la necesidad de responder adecuadamente a la existencia de un sistema cuasijudicial y de un tribunal internacional para la defensa de los Derechos Humanos.²¹ Los individuos pueden formular, directamente o a través de sus representantes, peticiones a la Comisión que contengan denuncias fundadas en presuntas violaciones de la Convención. De igual forma, las ONG pueden remitir peticiones cuando se alegue que se ha violada la Convención o los Derechos Humanos de las personas. Cejil, así como otras ONG, ayuda gratuitamente a las víctimas a someter sus casos de violación de Derechos Humanos ante la Comisión y, posteriormente, colabora en la tramitación hasta que ésta emite un informe final o remite el caso a la Corte.

Con la presentación de denuncias individuales ante la Comisión y el litigio ante la Corte, se pueden atacar aquellas violaciones graves y masivas o las violaciones endémicas a los Derechos Humanos en la región.²² El procedimiento de peticiones individuales ante la Comisión es uno de los mejores recursos directamente disponible para las víctimas y para las ONG. El proceso a nivel internacional permite a las víctimas tener un último garante de la justicia en sus reclamos; ejercer un importante nivel de control durante los procedimientos; presentar regularmente información adicional a la Comisión; solicitar la concesión de audiencias; responder a las versiones oficiales de los hechos; reguener a la Comisión que actúe como mediador en la búsqueda de una solución amistosa en el caso; pedir la adopción de medidas de protección para personas en peligro, etcétera.

En los hechos, la supervisión de la situación de los Derechos Humanos por la Comisión a través del procedimiento de las denuncias individuales permite un proceso más técnico y jurídico antes que político, basado en los méritos y evidencias del caso.²³ Es preciso señalar, sin embargo,

²¹ El artículo del doctor Kreimer contenido en este mismo libro brinda, asimismo, interesantes consejos para el uso efectivo del sistema interamericano, con objeto de fortalecer la tutela de los derechos de los pueblos indígenas.

²² Desde esta perspectiva, diversas organizaciones presentaron y litigaron con éxito ante la Comisión el caso de los indígenas yanomami de Brasil, obtuvieron un informe condenatorio contra el Estado por la omisión del gobierno de adoptar oportunas y eficaces medidas en favor de los mismos. Informe núm. 12/85, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, año 1985.

²³ Así Cejil ha denunciado casos ocurridos en el sur de México en el contexto del conflicto armado, en el que las autoridades locales se niegan a intervenir sosteniendo que las víctimas o sus familiares son zapataístas. Esto ha sucedido, por ejemplo, con la violación

que la tramitación de casos ante los órganos del sistema interamericano muchas veces se puede transformar en una nueva frustración para las víctimas y sus representantes, similares a la que enfrentaron en la instancias nacionales. Entre las principales preocupaciones que, desde el punto de vista de la sociedad civil, se pueden formular al funcionamiento del sistema, se encuentra la excesiva duración del trámite de los casos, la falta de independencia de algunos comisionados o jueces con respecto a los gobiernos, la carencia de una jurisprudencia sistemática por parte de la Comisión, la escasa transparencia de distintas etapas del procedimiento, etcétera.

La experiencia del Centro por la Justicia y el Derecho Internacional

Los más de 100 casos que Cejil tramita actualmente, incluyen, entre otros, desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales,²⁴ violaciones a las garantías del debido proceso, condiciones carcelarias, libertad de expresión, libertad de conciencia,²⁵ abuso de menores, detenciones arbitrarias,²⁶ tratamiento inhumano²⁷ y discriminación.

Con el propósito de lograr mayor efectividad con el trabajo de litigio, hemos seleccionado casos cuya resolución pueda producir impacto en la ejecución de normas internacionales de Derechos Humanos, ya sea a

de tres hermanas indígenas tzeltales, en un retén militar en Chiapas, por miembros del Ejército Mexicano o el caso de Gilberto Jiménez, ejecutado el 29 de febrero de 1995 por un soldado.

²⁴ En estos momentos, Cejil y otras ONG están analizando la posibilidad de llevar el caso de la masacre de indígenas yanomani ocurrida, en julio de 1993, en la frontera venezolana-brasileña y orquestada por buscadores de oro —garimpeiros— brasileños que habían ocupado su área. Otro ejemplo es el caso actualmente en trámite ante la Comisión de la masacre de Aguas Blancas, en Guerrero, México, donde, el 29 de junio de 1995, 17 miembros de la Organización Campesina de la Sierra Sur (OCCS) fueron ejecutados.

²⁵ El caso de Rosalina Tuyuc, presidenta de la Coordinadora Nacional de Vindas de Guatemala, Conavigua, representa una campaña de hostigamiento, persecución, amenazas y falsas acusaciones por parte del Ejército de Guatemala, el que la señala como miembro de la guerrilla, por su clara posición en contra del reclutamiento forzoso de soldados y su defensa activa de los Derechos Humanos.

²⁶ Juan Antonio Chumil Mejía ha sufrido detenciones arbitrarias y amenazas de muerte desde que renunció a las Patrullas de Autodefensa Civil (PAC).

²⁷ El 8 de septiembre de 1994, policías judiciales del Estado de Veracruz, de la Dirección de Seguridad Pública y pistoleros pagados por un cacique local ingresaron al Plan Encinal, Municipio de Ixhuatlán de Madero en Veracruz, donde agredieron a la comunidad indígena. También secuestraron e hirieron de bala a Rolando y Atanasio Hernández de 17 y 28 años de edad, respectivamente. El 12 del mismo mes aparecieron los cuerpos sin vida, los cuales mostraban claros signos de tortura.

través de su repercusión en el ámbito de las leyes, prácticas internas, casos individuales o políticas estatales, por ejemplo:

— *Merito*: Cejil ha patrocinado casos que representan los problemas de Derechos Humanos más urgentes e importantes de los distintos países. Así, por ejemplo, el caso de José Sucunu Panjoj que se refiere a la desaparición forzada del señor Sucunú, indígena maya-quinché y dirigente activo del Consejo de Comunidades Étnicas Rurales [Junán (CERJ), el 29 de octubre de 1994. El motivo de su desaparición fue haber renunciado a participar en las Patrullas de Autodefensa Civil y ser miembro de una organización indígena. Éste es un ejemplo paradigmático de la situación en Guatemala.

— *Potencial para el desarrollo de jurisprudencia*: Asimismo, Cejil ha tramitado casos que presentan cuestiones legales y temas jurídicos que ayudan a expandir y desarrollar la jurisprudencia de los distintos organismos internacionales y/o establecen lineamientos aplicables en toda la región. En este momento estamos tramitando el caso del indígena otomí Manuel Manríquez, quien fue condenado a 24 años de privación de la libertad por un homicidio y obligado a confesar mediante torturas. En este caso, el objetivo ha sido el procurar una clara jurisprudencia de la Comisión, en el sentido que las confesiones obtenidas bajo torturas no pueden ser utilizadas para ningún fin dentro de los procesos judiciales por violar reglas básicas establecidas en la Convención.

— *Razones humanitarias*: Cejil ha actuado como peticionario en casos en los que la gravedad de la violación o la necesidad de las víctimas hacen imprescindible su presentación ante un organismo internacional, para no negar la justicia a las víctimas de las violaciones o a sus familiares. En este sentido, Cejil y la organización Tierra Viva están preparando una denuncia ante el sistema interamericano, por la falta de reconocimiento sistemático, por parte del Estado paraguayo de los derechos a la salud y a la vida, a la protección de la familia y de los niños, y de mujeres en estado de gravidez, al no proveer los servicios básicos de salud a la Comunidad Enxet y por no respetar el derecho a la tierra de la Comunidad de Lamenxay (Santa Juanita).

— *Pruebas*: Respecto de todos los casos, un elemento crucial para lograr la efectiva protección a nivel internacional es contar con pruebas y documentación sólida, que permitan la comprobación de los hechos alegados. En el caso de los indígenas tzeltales *Severiano*,

Hernández y Sebastián Sanitz que Cejil tramita con diversas ONG mexicanas, se cuenta con fuerte evidencia: diversos testimonios, fotografías, publicaciones oficiales, un dictamen de Physicians for Human Rights, etcétera.²⁸

— *Madurez*: Es crucial en la selección de casos a fin de asegurar su viabilidad que los mismos reúnan los requisitos de forma exigidos por las distintas convenciones, especialmente aquellos en los que se hayan agotado los recursos internos²⁹ o se encuentre presente alguna de las excepciones a este requisito.³⁰

El uso de mecanismos internacionales de protección nos ha permitido tener un impacto en la situación de los Derechos Humanos en los países de la región. Así, por ejemplo, con nuestro trabajo en el caso Chunimá de Guatemala, logramos que se ejecutaran las órdenes de captura pendientes contra los patrulleros responsables de múltiples ejecuciones extrajudiciales en dicha aldea guatemalteca, revirtiendo, con este acto, una práctica de impunidad en la zona.³¹

En varios casos, hemos protegido la vida y la integridad física de indígenas testigos o víctimas de una violación que se hallan en una situación de peligro inminente debido a las amenazas u hostigamiento de los perpetradores de la violación. Cejil solicitó, en colaboración con otras

²⁸ El caso se refiere a la detención, tortura, desaparición y posterior ejecución de los tres indígenas, el 7 de enero de 1994, por el Ejército Mexicano en el contexto del conflicto armado en Chiapas, México.

²⁹ Un claro ejemplo de un caso donde se agotaron todas las instancias judiciales es el de la desaparición forzada del indígena maya-quiché Samuel de la Cruz Gómez que Cejil ha denunciado con otras ONG. En el proceso penal contra uno de sus secuestradores, el juzgado consideró que no existía prueba suficiente que demostrara su culpabilidad, a pesar de existir 40 testigos que afirmaron su participación en el hecho, sentencia que finalmente fuera confirmada por la Corte Suprema de Guatemala.

³⁰ Una de dichas excepciones es el retardo injustificado en la administración de justicia (artículo 46.2.c) de la Convención). Alegando esta excepción, Cejil tramita el caso del indígena mauxi Ovelario Tames contra Brasil. El 23 de octubre de 1988, el policía civil del Estado de Roraima, José Felipe da Silva Neto, arrestó y golpeó a Ovelario sin tener una orden de arresto o base legal adecuada. A consecuencia de los golpes, Tames murió al día siguiente en la cárcel. Silva Neto y cinco policías más fueron acusados. Después de siete años el proceso criminal continúa en la fase inicial.

³¹ Se trataba de personas pertenecientes al Consejo de Comunidades Étnicas Runujel Junam (CERJ), que trabajaban con la población maya-quiché en dicha zona de Guatemala. Véanse Resolución del Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, del 15 de julio de 1991 y Resolución de la Corte Interamericana de 1 de agosto de 1991, *Informe Anual de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1991*.

ONG, que la Corte y la Comisión³² expidan, en consecuencia, medidas urgentes de protección, las cuales se denominan medidas provisionales o cautelares de acuerdo a la instancia. Un ejemplo del dictado de medidas provisionales lo constituye el caso Colotenango contra el Estado de Guatemala, que Cejil tramita con otras ONG. Las medidas provisionales se motivan en los actos que suceden a los hechos del 3 de agosto de 1993, donde manifestantes que denunciaban las actividades ilegales de las Patrullas de Autodefensa Civil (PAC) de la zona, fueron agredidos por los patrulleros y, como consecuencia, murió una persona y varias fueron heridas de gravedad. Por el acoso, hostigamiento y múltiples violaciones a los Derechos Humanos de testigos del hecho y familiares de las víctimas fue necesario solicitar medidas provisionales ante la Corte. Las mismas fueron otorgadas y sucesivamente prorrogadas. Gracias a estas medidas diversos patrulleros fueron detenidos y los hechos graves de violencia han disminuido en la zona. Estas medidas fueron fundamentales para lograr la efectiva protección de personas, debido a que su vida, integridad física y libertad personal se encontraban en grave riesgo.

En el marco de peticiones individuales, Cejil también ha facilitado las negociaciones, con objeto de alcanzar soluciones amistosas basadas en el respeto a los Derechos Humanos. Con ello se ofrece a la víctima la oportunidad de acceder a un remedio o reparación adecuado, mediante un acuerdo con el Estado implicado y con la supervisión de la Comisión. La utilización de la solución amistosa, en algunos casos, nos ha permitido llegar a soluciones más generosas, en términos a su alcance, que aquellas típicamente decididas por la Comisión o la Corte. Por ejemplo, en el contexto de las negociaciones del caso argentino Garrido-Baigorria—ante la Corte—y Guardati—ante la Comisión—uno de los puntos centrales de negociación con el Estado argentino—que se suma a nuestro reclamo irrenunciable de justicia—fue la tipificación del delito de desaparición forzada en la legislación argentina.

³² A raíz de su defensa y promoción de los Derechos Humanos, María de León Santiaño, miembro de la Coordinadora Nacional de Unidades de Guatemala (Conarigua), ha sido agredida físicamente por un ex comisionado militar y se le ha acusado públicamente de ser guerrillera. Juan Carlos Beas y otros miembros de la Unión de Comunidades Indígenas de la Zona Norte del Istmo (Ucizoni), organización que se ha dedicado a luchar contra los abusos de los terratenientes del Estado de Oaxaca (México) y ha defendido a los campesinos en las disputas sobre tierras, han sido amenazados o asesinados. Gracias a las medidas cautelares solicitadas por la Comisión, no se han repetido los hechos de violencia contra estas personas.

En otras circunstancias, la solución amistosa ha permitido una reparación oportuna—no demorada—de la violación en que incurrió el Estado, o lograr cambios en la legislación o la liberación de personas, etcétera. Hemos logrado asimismo, a través de los casos individuales, la reforma de la legislación interna como resultado del proceso de solución amistosa, en el caso argentino de Horacio Verbitsky,³⁸ o como parte del proceso de reparaciones al finalizar el litigio, como en el caso de Baigorria-Garrido ante la Corte (citado anteriormente).

El logro de resultados efectivos a través del compromiso del Estado es crucial por el carácter limitado del procedimiento de ejecución de las sentencias de la Corte (véase artículo 63.1 de la Convención) y la inexistencia de procedimiento alguno para el cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión.

Conclusión

Los mecanismos internacionales de protección de los Derechos Humanos ofrecen una oportunidad última de justicia para los pueblos indígenas. La experiencia de nuestra institución explicada en este artículo nos ha permitido, mediante el uso creativo del sistema regional de protección, llegar a tener un impacto en la defensa de los derechos de los pueblos indígenas.

Diffundir nuestra experiencia como especialistas en el sistema es un medio para que las organizaciones indígenas, así como organizaciones y defensores de los derechos de los pueblos indígenas, tengan acceso cuando menos a la información básica acerca de la existencia del mecanismo internacional y sus posibilidades, con efecto de complementar sus estrategias, a nivel interno, con el uso oportuno de los instrumentos internacionales cuando ello sea necesario.

Las organizaciones indígenas pueden dirigirse a la sede o a las oficinas regionales:

- *Cejil/Sur*. Dirección: Convención 1343, Oficina 501, Montevideo, Uruguay EP 11 100. Tel.: 598 2 926980, fax: 598 2 926981.
- *Cejil/Mesoamérica*. Dirección: Apartado Postal 441-2010, San José de Costa Rica. Tel. y fax: 506 2342927. Correo electrónico: cejilmes@nicarao.apc.org.

³⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe núm. 22/94, Caso 11.012, Argentina, Solución Amistosa, 20 de septiembre de 1994, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1994*, OEA/Ser.L/V/II.88 Doc.9 rev.

— *Cejil/Brasil*. Dirección: Avenida Marechal Camara 350, Sala 906 Centro, 20020-080, Rio de Janeiro, Brasil. Tel.: 5521 2406293, fax: 5521 2402690. Correo electrónico: cejilbrasil@ax.apc.org.

81. COMISIÓN PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN CENTROAMÉRICA. CODEHUCA

Dirección: Barrio Los Yoses, 100 mts. Al este y 50 mts. Al sur de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, San José de Costa Rica. Tel.: 505 2245970; 22502970, fax: 506 2342935.

Codehuca lucha por la defensa integral de los Derechos Humanos en los pueblos centroamericanos que sufran la explotación y la violación de sus Derechos Humanos por fuerzas económicas y políticas extranjeras y de otra índole.

82. COMISIÓN INTERNACIONAL DE JURISTAS

Dirección: Apartado Postal 160, 26 Chemin de Joinville, CH-1216 Cointrin/Ginebra, Suiza. Tel.: 41 22 7884747, fax: 41 22 7884880. Correo electrónico: icjch@gn.apc.org.

Los objetivos centrales de la Comisión Internacional de Juristas (CIJ) son promover el respeto al imperio del derecho en todo el mundo y proteger los Derechos Humanos y las libertades fundamentales de todos. Además de los derechos que comparten los indígenas con el resto de la población no indígena, tienen derechos específicos que les son propios por su condición de indígenas, como aquellos referidos a su identidad cultural, sus sistemas de organización social, incluidas las formas de tenencia de la tierra, de administración comunal y de solución de litigios entre vecinos. Las actividades de la CIJ, en el tema indígena, se ajustan en y se suman a los esfuerzos de la Organización de las Naciones Unidas, que ha declarado, a partir de diciembre de 1994, la Década de los Pueblos Indígenas, siguiendo indicaciones de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Viena, en junio de 1993, de que se trata de un tema al que la comunidad internacional debe prestarle particular atención.