

Parte II

Actividades y funciones de las instituciones nacionales de derechos humanos



Capítulo 6: El acceso de los pueblos indígenas a las INDH

Capítulo 7: Sensibilización y educación

Capítulo 8: Promover el cumplimiento de la Declaración

Capítulo 9: Investigaciones y denuncias

Capítulo 10: Investigaciones públicas

Introducción a la Parte II

La responsabilidad primordial en cuanto al fomento y la protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas corresponde a los Estados.¹⁶³

Por definición, las instituciones nacionales de derechos humanos (INDH) desempeñan una función esencial al asistir a los Estados en el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos. Las INDH pueden desempeñar una labor fundamental en la promoción, el cabildeo y el asesoramiento al Estado y a otros interesados, tales como las empresas, a fin de que cumplan con sus responsabilidades.¹⁶⁴

Las INDH pueden desempeñar una función importante al sensibilizar a la población sobre los asuntos relativos a los derechos humanos y disponer de oportunidades estratégicas de colaboración con las asociaciones de pueblos indígenas y otras ONG, a fin de abordar los problemas de derechos humanos que afectan a dichos pueblos.

Las INDH también vigilan el cumplimiento por el Estado de los criterios nacionales e internacionales de derechos humanos y muchas de ellas están facultadas para tramitar denuncias y realizar investigaciones.

Por último, las INDH se encuentran en una posición privilegiada para relacionarse con el sistema internacional de derechos humanos, mediante su contribución al proceso internacional de presentación de informes y la divulgación de la información pertinente en el plano nacional.

En la Parte II de este manual se exponen las medidas prácticas que las INDH pueden aplicar con el fin de promover los derechos de los pueblos indígenas, según figuran en la Declaración.

163 Debe recordarse que la actividad de las empresas – en particular, de las empresas transnacionales- es objeto de un escrutinio cada vez más intenso por parte de las entidades de derechos humanos. Véase, por ejemplo, A/HRC/15/37, párr. 26-91.

164 APF, *Consejo asesor de juristas en materia de derechos humanos, transparencia empresarial y responsabilidad gubernamental* (2008).

Capítulo 6:

El acceso de los pueblos indígenas a las INDH

PREGUNTAS FUNDAMENTALES

- ¿Cómo pueden las INDH promoverse y posicionarse a fin de resultar accesibles a los pueblos indígenas?
- ¿Cómo pueden las INDH interactuar eficazmente con los pueblos indígenas?
- ¿Cómo pueden las INDH incorporar una representación de los pueblos indígenas dentro de sus propias instituciones?



PRINCIPIOS FUNDAMENTALES PARA LA PARTICIPACIÓN DE LAS INDH

Principios de París

Competencias y atribuciones

3. La institución nacional tendrá, en particular, las siguientes atribuciones:

- (a) presentar, a título consultivo, al gobierno, al Parlamento y a cualquier otro órgano pertinente, a instancia de las autoridades interesadas o en ejercicio de su facultad de autosuminión, dictámenes, recomendaciones, propuestas e informes sobre todas las cuestiones relativas a la protección y promoción de los derechos humanos; la institución nacional podrá decidir hacerlos públicos; los dictámenes, las recomendaciones, las proposiciones y los informes, así como cualquier prerrogativa de la institución nacional, abarcarán las siguientes esferas:
 - (iv) señalar a la atención del Gobierno las situaciones de violación de los derechos humanos en cualquier parte del país, proponer medidas encaminadas a poner término a esas situaciones y, en su caso, emitir un dictamen sobre la posición y reacción del gobierno;
- (g) dar a conocer los derechos humanos y la lucha contra todas las formas de discriminación, en particular la discriminación racial, sensibilizando a la opinión pública, en particular mediante la información y la enseñanza, recurriendo para ello a todos los medios de comunicación.



Composición y garantías de independencia y pluralismo

1. La composición de la institución nacional y el nombramiento de sus miembros, por vía de elección o de otro modo, deberán ajustarse a un procedimiento que ofrezca todas las garantías necesarias para asegurar la representación pluralista de las fuerzas sociales (de la sociedad civil) interesadas en la promoción y protección de los derechos humanos, en particular mediante facultades que permitan lograr la cooperación eficaz o la participación de los representantes de:

- (a) las organizaciones no gubernamentales competentes en la esfera de los derechos humanos y la lucha contra la discriminación racial, los sindicatos, las organizaciones socioprofesionales interesadas, en particular juristas, médicos, periodistas y personalidades científicas;



Modalidades de funcionamiento

En el marco de sus actividades, la institución nacional deberá:

- (e) establecer grupos de trabajo integrados por sus miembros, cada vez que sea necesario, así como secciones locales o regionales para facilitar el desempeño de sus funciones;**
- (f) mantener la coordinación con los demás órganos de carácter jurisdiccional o de otra índole encargados de la promoción y protección de los derechos humanos (en particular, ombudsman, mediadores u otras instituciones similares);**
- (g) establecer relaciones con organizaciones no gubernamentales que se ocupen de la promoción y protección de los derechos humanos, el desarrollo económico y social, la lucha contra el racismo, la protección de los grupos especialmente vulnerables (en particular, niños, trabajadores migratorios, refugiados, incapacitados físicos y mentales) o de otras esferas especializadas, habida cuenta de la importancia fundamental de la labor de esas organizaciones para ampliar la acción de las instituciones nacionales.**

Para que las INDH puedan contribuir eficazmente a proteger, promover y hacer realidad los derechos humanos de los pueblos indígenas, deben estructurarse y funcionar de modo que ofrezcan fácil acceso a los pueblos indígenas y al público en general.

1. ACCESIBILIDAD

1.1. SENSIBILIZAR A LA POBLACIÓN ACERCA DE LA INDEPENDENCIA DE LAS INDH

Es importante que las INDH se den a conocer y promuevan sus funciones en la comunidad.

Esta autopromoción es aún más importante cuando el objeto específico de su labor son grupos minoritarios o marginados, como es el caso de los pueblos indígenas. Si los indígenas no están conscientes de la existencia y las funciones de las INDH, no podrán acceder a ellas.

Los métodos de comunicación usuales quizá no resulten suficientes cuando se trata de realizar actividades de divulgación con el fin de lograr la participación de los pueblos indígenas. En consonancia con los principios de derechos humanos, las INDH tienen el deber de adaptar sus mensajes de promoción para satisfacer las necesidades de sus diversos interlocutores, lo que incluye las necesidades de los pueblos indígenas. Por consiguiente, las INDH deben elaborar métodos de divulgación flexibles y adaptados a las características culturales de sus destinatarios y, cuando sea necesario, utilizar las lenguas indígenas.

Un mensaje fundamental que es preciso transmitir a los pueblos indígenas es que las INDH “reconocidas” – es decir, las que cumplen con los Principios de París – son órganos independientes. Las actividades de promoción bien orientadas que pongan de relieve la autonomía de las INDH con respecto al Estado pueden contribuir a sensibilizar a los pueblos indígenas en lo tocante a esa independencia.

1.2. SENSIBILIZAR ACERCA DE LAS ACTIVIDADES DE LAS INDH

Las INDH deben reconocer además que, aunque sean entidades independientes, también son órganos del Estado. Esta condición podría ejercer una influencia negativa en la idea que los pueblos indígenas se hagan de las INDH. Habida cuenta del legado histórico de medidas discriminatorias amparadas por los Estados, no es raro que los pueblos indígenas se muestren renuentes a tratar con los órganos del gobierno. Esta renuencia podría extenderse también a las INDH. Por consiguiente, es importante que las INDH difundan mensajes claros acerca de sus funciones, en particular acerca de su independencia del gobierno, y que se esfuercen en lograr la confianza de los pueblos indígenas.¹⁶⁵

¹⁶⁵ *Instituciones Nacionales de Derechos Humanos: Antecedentes, principios, funciones y responsabilidades*, Serie de capacitación profesional N° 4/Rev. 1 (Publicación de las Naciones Unidas, Número de venta S.09.XIV.4), pág. 13.

El sitio web de la Defensoría del Pueblo de Perú está disponible tanto en español como en quechua (idioma indígena). Algunos materiales de sensibilización también están disponibles en otras lenguas indígenas.¹⁶⁶



Véase el Capítulo 7 para un examen exhaustivo de las estrategias de promoción de las INDH.

1.3. ACCESIBILIDAD

Las INDH también deben ser físicamente accesibles para sus destinatarios. Con frecuencia los pueblos indígenas habitan en zonas geográficamente aisladas y la inaccesibilidad de las INDH puede representar un problema considerable.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos de Kenya tiene dos oficinas regionales situadas en zonas desatendidas del país, que cuentan con importantes grupos de población indígena. Entre los planes de la Comisión figura el de establecer más oficinas regionales.¹⁶⁷



No es raro que las INDH cuenten con una oficina situada en la capital del país o en otra ciudad céntrica y muy poblada. Las limitaciones implícitas en la financiación podrían conducir inevitablemente a esta situación.

Pero es importante que las INDH no excluyan deliberadamente a quienes viven en zonas remotas. Entre las medidas que podrían ampliar el alcance de las INDH figuran:

- La descentralización geográfica,
- El despliegue de funcionarios fuera de la sede,
- La creación de “polos de consulta”,
- La interacción con asociaciones, entidades prominentes y órganos representativos de los pueblos indígenas,
- El uso creativo de la tecnología, incluidas Internet y las redes sociales,
- Exposiciones y conferencias itinerantes en las zonas rurales.

Es de especial importancia que la ubicación geográfica de las INDH no menoscabe su capacidad de recibir e investigar adecuadamente las denuncias de violaciones de los derechos humanos. Cuando sea necesario, las INDH pueden crear otros procedimientos que faciliten la investigación eficaz y la resolución de las denuncias, sin que las personas tengan necesidad de acudir físicamente a la oficina de la institución.¹⁶⁸

166 Respuesta al cuestionario del ACNUDH sobre buenas prácticas en relación con los derechos de los pueblos indígenas.

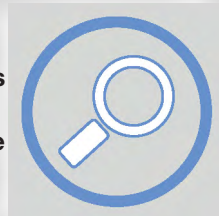
167 Ibid.

168 *Instituciones Nacionales de Derechos Humanos: Antecedentes, principios, funciones y responsabilidades*, págs. 82-83.

La **Oficina del Defensor del Pueblo de Namibia** ha tomado diversas medidas para aumentar su accesibilidad, en beneficio de quienes viven en zonas aisladas. Además de crear dos oficinas regionales, ha establecido 152 “puntos de visita” en todo el país. En función del presupuesto disponible, estos puntos reciben dos o tres visitas al año para compilar denuncias.

A fin de complementar los programas regionales de recepción de denuncias, el Defensor del Pueblo visita los asentamientos indígenas y celebra “reuniones comunitarias”. El objetivo de estas visitas es entrevistarse con los jefes tradicionales e informarles a ellos y a los miembros de la comunidad de las funciones y atributos del Defensor del Pueblo, y examinar los asuntos que se hayan sometido a la Oficina.

El Defensor del Pueblo emplea también la radio para llegar a las comunidades indígenas del interior del país, que son mayoritariamente analfabetas. La **Namibia Broadcasting Corporation** emite en todas las lenguas indígenas. Los anuncios radiofónicos permiten transmitir información acerca de los derechos humanos y la función del Defensor, que es presentado a la audiencia por un miembro del personal que habla la lengua indígena.¹⁶⁹



Además de la accesibilidad física, las INDH deben ser accesibles a los indígenas en términos de cultura. Las INDH pueden adoptar diversas medidas para velar por que los pueblos indígenas se sientan seguros en términos culturales cuando se relacionen con ellas, en tanto que instituciones. Algunas de estas medidas se exponen más detalladamente en las secciones siguientes.

2. FOMENTAR LA CONFIANZA CON LAS ORGANIZACIONES DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Con el fin de suscitar la participación eficaz de los pueblos indígenas, las INDH no deben limitarse a velar por la accesibilidad de sus estructuras, sino que deben también fomentar las relaciones de colaboración basadas en la confianza y el respeto mutuos con los pueblos indígenas y sus organizaciones. La obligación de realizar consultas y el principio del consentimiento libre, previo e informado deben orientar el desarrollo de estas relaciones.

La **Comisión Canadiense de Derechos Humanos** participa en las reuniones anuales de las Primeras Naciones y otros grupos que representan los intereses de los pueblos indígenas. En estas reuniones, la Comisión reparte material didáctico y de sensibilización sobre temas de derechos humanos y de sus propias funciones. Su participación en estos encuentros le ayuda a establecer relaciones de confianza con los pueblos de las Primeras Naciones.

Asimismo, la Comisión acoge los Foros de Prevención de la Discriminación, con el fin de fortalecer las alianzas y las redes de participantes. En 2010 el Foro del Ciclo de Crecimiento del Círculo de Sensibilización de la Comisión se centró en los derechos de los pueblos indígenas, especialmente en temas relativos al centro de trabajo.¹⁷⁰ El Foro permitió la interacción de representantes de grupos indígenas, empresas privadas, entidades gubernamentales y ONG en un marco informal, en el que también se celebraron seminarios y sesiones plenarias.



169 Ponencia presentada en el seminario del ACNUDH *Toward an Operational Guide for National Human Rights Institutions: Possible good practices in addressing the rights of Indigenous Peoples*, Ginebra (Suiza), 11 de julio de 2011.

170 Hay más información disponible al respecto en: www.chrc-ccdp.ca/preventing_discrimination/forum_2010_forum/archives-eng.aspx.

Las organizaciones de los pueblos indígenas pueden aportar competencias a las INDH con el fin de velar por que las actividades orientadas a suscitar la participación de los pueblos indígenas estén bien encaminadas y sean adecuadas en términos culturales y lingüísticos. Además, las relaciones de colaboración con las asociaciones de los pueblos indígenas pueden contribuir a que estos consideren más legítimas a las INDH y sus labores. Este cambio de percepción puede ayudar a superar cualquier renuencia a cooperar con las INDH.

La necesidad de establecer relaciones de colaboración con las organizaciones de los pueblos indígenas se examinará con más detalle en el Capítulo 7, en el contexto de las actividades de promoción de las INDH.

3. CREAR UNA PRESENCIA INDÍGENA A LO INTERNO DE LAS INDH

Además de buscar la colaboración con las organizaciones de los pueblos indígenas, las INDH deben reflejar en la composición de su personal la diversidad de sus destinatarios. Es de particular importancia que los grupos vulnerables, entre otros, los pueblos indígenas, estén representados en el personal de las INDH y que se les consulte acerca de las actividades y políticas de éstas que repercuten en los derechos de los pueblos indígenas y en sus comunidades. Es preciso que esa representación indígena en el personal de las INDH exista en todos los niveles de la institución, incluso en las esferas donde se adoptan las decisiones.¹⁷¹

En la medida de lo posible, las INDH deberían difundir ampliamente los anuncios de puestos vacantes fuera de las grandes ciudades, de modo que los aspirantes indígenas que viven en las zonas rurales tengan la oportunidad de presentar sus candidaturas. Una vez que el aspirante indígena ha sido nombrado, puede convertirse en una valiosa fuente de conocimientos para la INDH, en lo tocante a los problemas, las costumbres y la sensibilidad cultural de los pueblos indígenas. Los indígenas que son miembros del personal de las INDH también pueden ayudar a que las comunidades indígenas comprendan mejor la índole y las funciones de estas instituciones. Pero la simple presencia de personal indígena en las INDH tal vez no resulte suficiente para obtener la confianza de las comunidades indígenas. Para asegurarse de que los indígenas que figuran en el personal de la institución sean considerados como funcionarios legítimos, las INDH deben velar por que su contratación se realice de manera justa y transparente, y en consulta con los interesados.

La Oficina del Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala alberga a la Defensoría de los Derechos de los Pueblos Indígenas. La Defensoría fue creada en 1998 con el propósito de definir políticas y estrategias generales para que el Defensor del Pueblo pudiera hacer frente a las violaciones de los derechos humanos de los pueblos indígenas. Esta labor incluye las violaciones de los derechos colectivos.

La Defensoría cuenta con 51 funcionarios indígenas que hablan sus lenguas maternas, lo que ayuda a la institución en la recepción de las denuncias que los indígenas formulan en sus propios idiomas.¹⁷²



Los programas de empleo y las políticas de contratación específicamente orientadas a atraer candidatos indígenas pueden ser instrumentos eficaces para fomentar la “presencia” indígena en las INDH.

171 Véase el documento *New Delhi Guidelines on the Establishment of National Institutions on the Rights of Indigenous Peoples*, disponible en: www.aitpn.org/NIRIPS/new_delhi_guidelines.pdf.

172 Respuesta al cuestionario del ACNUDH sobre buenas prácticas en relación con los derechos de los pueblos indígenas.

La **Comisión de Derechos Humanos de Nueva Zelanda**¹⁷³ tiene el mandato específico de “promover, mediante la investigación, la educación y el debate, una mayor comprensión de las dimensiones relativas a los derechos humanos del Tratado de Waitangi y su relación con el derecho de derechos humanos nacional e internacional”.

La Comisión promueve la Declaración al mismo tiempo que realiza su labor en relación con el Tratado. Al equipo encargado de coordinar esta tarea le llaman “Ahí Kaa”, que en lengua Maorí significa: “Mantener el fuego del hogar”.

- En la práctica, su función consiste en:
- Facilitar las relaciones entre la Comisión y las comunidades Maoríes,
- Promover y coordinar la labor de la Comisión en lo tocante a fomentar el respeto y la comprensión de los derechos de los pueblos indígenas,
- Promover el Tratado de Waitangi ante la opinión pública como la promesa de dos pueblos de cuidarse mutuamente lo mejor posible,
- Ayudar a la Comisión para que incluya los derechos de los indígenas y el contenido del tratado a lo largo y ancho de su labor.



También es posible fomentar la incorporación de funcionarios indígenas a las INDH mediante programas laborales específicos. Las INDH podrían tratar de establecer unidades o programas específicamente centrados en promover la protección, promoción y realización de los derechos humanos de los pueblos indígenas.

LAS DIRECTRICES DE NUEVA DELHI SOBRE LA CREACIÓN DE INSTITUCIONES NACIONALES PARA LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS¹⁷⁴

En octubre de 2008, numerosas delegaciones de pueblos indígenas asistieron a una conferencia regional que celebró la Red de Pueblos Tribales e Indígenas Asiáticos. En la conferencia se aprobó un conjunto de directrices para la creación de instituciones nacionales para los derechos de los pueblos indígenas.

Las directrices se centraron en varios ámbitos, entre otros:

- Constitución, mandato, composición y nombramiento del personal, y estructura,
- Funciones y atribuciones, funciones cuasi judiciales, poderes de investigación,
- Procedimientos, investigaciones y presentación de informes,
- Autonomía financiera.

Estas directrices pueden servir de ayuda a las INDH en la creación de unidades específicamente dedicadas a los asuntos indígenas en el marco de sus instituciones.



173 Información facilitada por la Comisión de Derechos Humanos de Nueva Zelanda.

174 Disponible en: www.aitpn.org/NIRIPS/new_delhi_guidelines.pdf.

Un programa de trabajo puede ser de índole general (por ejemplo, concebido para abarcar la totalidad de la situación de los indígenas en el interior de un Estado determinado) o estar orientado a un ámbito específico (por ejemplo, centrado en el derecho de los pueblos indígenas a sus tierras, territorios y recursos). El personal encargado de estos programas debe satisfacer criterios de selección adicionales, que aseguren la idoneidad de su competencia y experiencia para trabajar de manera cuidadosa y apropiada con los pueblos indígenas.¹⁷⁵

Si no encuentran el personal adecuado para esas tareas, las INDH pueden contratar a consultores competentes y experimentados para ejecutar los programas o proyectos pertinentes. En este sentido, también serán importantes las alianzas y la colaboración con las organizaciones de los pueblos indígenas.

El Comisionado de justicia social para los Aborígenes e Isleños del Estrecho de Torres de la Comisión Australiana de Derechos Humanos¹⁷⁶ tiene el mandato de promover, defender y supervisar el disfrute y ejercicio de los derechos humanos de los Aborígenes e Isleños del Estrecho de Torres (los pueblos indígenas de Australia). Esta labor comprende la presentación de un informe anual ante el Parlamento Australiano en el que se formulan recomendaciones sobre el disfrute y ejercicio de los derechos humanos de los pueblos Aborígenes e Isleños del Estrecho de Torres y otro informe anual acerca de los efectos que sobre el ejercicio y disfrute de esos derechos tiene la ley denominada *Native Title Act*.

Al respecto, el Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas declaró que:

*“... el cargo de Comisionado de Justicia Social para los Aborígenes e Isleños del Estrecho de Torres de la Comisión Australiana de Derechos Humanos [es] un modelo excepcional para fomentar el reconocimiento y la protección de los derechos de los pueblos indígenas”.*¹⁷⁷

El Comisionado cuenta con el apoyo de un reducido equipo de funcionarios de la Unidad de Justicia Social de la Comisión. Todos los funcionarios de esta unidad deben cumplir dos requisitos adicionales en el proceso de selección:

- **Demostrar que poseen los conocimientos y la suficiente comprensión acerca de las cuestiones de derechos humanos que afrontan los Aborígenes e Isleños del Estrecho de Torres en la sociedad australiana de hoy y de las diversas circunstancias en que se encuentran esas comunidades.**
- **Demostrar que tienen la capacidad de comunicar con tacto y eficacia con los Aborígenes e Isleños del Estrecho de Torres.**

Estos criterios contribuyen a asegurar que el personal de la Unidad de Justicia Social es capaz de ayudar eficazmente al Comisionado en la ejecución de sus tareas y dispone de las competencias para relacionarse adecuadamente con los pueblos indígenas y sus asociaciones.



175 Ibid.

176 Información facilitada por la Comisión de Derechos Humanos de Australia.

177 A/HRC/15/37Add.4, párr. 78.



El saludo tradicional Maorí (hongí), en el que las personas juntan las narices y las frentes, simboliza la idea de compartir la fuerza vital y el soplo de la vida. Foto: Naciones Unidas/Evan Schneider.

4. RELACIONARSE CON LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Para las INDH es fundamental la capacidad de relacionarse con los pueblos indígenas y sus organizaciones, a fin de cumplir el cometido de ayudar a proteger, promover y hacer realidad los derechos humanos de esas comunidades. Sin la participación sustantiva de los pueblos indígenas y sus organizaciones, las INDH no podrían abordar adecuadamente los asuntos relativos a los derechos humanos que conciernen a dichos pueblos.

El **Centro Noruego de Derechos Humanos** creó un comité asesor para que le ayude a orientar sus actividades e informar sobre ellas. El comité asesor está compuesto por una amplia gama de defensores del pueblo, grupos de intereses y participantes de la sociedad civil. El comité somete al Consejo de Administración del Centro las candidaturas de dos representantes de la sociedad civil. Además, en el comité hay un escaño reservado a un representante del Parlamento Sami.¹⁷⁸



4.1. EL ENFOQUE BASADO EN LOS DERECHOS HUMANOS

Para que los programas sean eficaces, deben reflejar los criterios de derechos humanos y contribuir a fortalecerlos, y hacer otro tanto con las culturas y aspiraciones de los pueblos indígenas.¹⁷⁹ En lo esencial, al elaborar sus programas las INDH deberían adoptar un enfoque basado en los derechos humanos. En la Declaración y Plan de Acción de Viena¹⁸⁰ se afirma la naturaleza interdependiente de los derechos humanos y el desarrollo. En consecuencia, los organismos de las Naciones Unidas han adoptado un entendimiento común del desarrollo basado en los derechos humanos. Este entendimiento común puede proporcionar a las INDH un marco de referencia provechoso para elaborar enfoques basados en los derechos humanos que orienten sus labores específicas.

178 Hay información adicional al respecto en: www.jus.uio.no/smr/english/about/national-institution/about/advisory-committee.html.

179 Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Directrices sobre las cuestiones relativas a los pueblos indígenas* (2009), pág. 26.

180 Asamblea General, Resolución 48/121.

EL ENFOQUE DE LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO BASADO EN LOS DERECHOS HUMANOS: HACIA UN ENTENDIMIENTO COMÚN¹⁸¹



Comprensión colectiva

1. Todos los programas, las políticas y la asistencia técnica al servicio de la cooperación para el desarrollo deberían promover la realización de los derechos humanos, en la forma establecida en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales de derechos humanos.
2. Los estándares y principios de derechos humanos contenidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como en otros instrumentos internacionales de derechos humanos, y los principios derivados de los mismos, guían la cooperación y programación para el desarrollo, en todos los sectores y en todas las fases del proceso de programación.
3. La cooperación para el desarrollo contribuye al desarrollo de las capacidades de los “detentores de deberes” para cumplir con sus obligaciones y/o las capacidades de los “titulares de derechos” para reclamar sus derechos.

Elementos necesarios, específicos y exclusivos del enfoque basado en los derechos humanos:

- (a) La evaluación y el análisis determinan las pretensiones de los titulares de derechos y las obligaciones correspondientes de los detentores de deberes, así como las causas inmediatas, subyacentes y estructurales de la no-realización de los derechos humanos.
- (b) Los programas evalúan la capacidad de los titulares de derechos a reclamar sus derechos y de los detentores de deberes a cumplir con sus obligaciones. Luego ellos desarrollan estrategias para acrecentar estas capacidades.
- (c) Los programas monitorean y evalúan ambos resultados y procesos guiados por los estándares y los principios de derechos humanos.
- (d) Los programas reciben la información mediante las recomendaciones de los organismos y mecanismos internacionales de derechos humanos.

Otros elementos de buenas prácticas de programación, que también son esenciales para la aplicación del enfoque de derechos humanos incluyen:

1. Las personas son reconocidas como actores claves en su propio desarrollo en vez de beneficiarios pasivos de productos y servicios.
2. La participación constituye a la vez un medio y una meta.
3. Las estrategias potencian y no debilitan.
4. Ambos resultados y procesos son monitoreados y evaluados.
5. El análisis incluye todos los actores y participantes.
6. Los programas se concentran en los grupos marginales, desfavorecidos, y grupos excluidos.
7. El proceso de desarrollo es de propiedad local.
8. La meta de los programas es reducir la disparidad.
9. Tanto los enfoques de arriba-abajo y de abajo-arriba son aplicados en sinergia.
10. El análisis de la situación se aplica para determinar las causas inmediatas, subyacentes y básicas de los problemas de desarrollo.
11. Las metas mensurables y los objetivos son importantes en la programación.
12. Las alianzas estratégicas se crean y se apoyan.
13. Los programas apoyan la responsabilidad de todos los actores y participantes.

¹⁸¹ Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Un enfoque de la cooperación para el desarrollo basado en los derechos humanos: Hacia un entendimiento común entre las agencias de las Naciones Unidas* (2003).

La relación con los pueblos indígenas exige el reconocimiento y respeto de la índole colectiva de sus comunidades. Por lo tanto, es importante que en la tarea de promover los derechos humanos de los pueblos indígenas las INDH:

- Reconozcan y respeten la naturaleza colectiva de los derechos humanos de los pueblos indígenas,
- Muestren deferencia por las culturas y especificidades indígenas, en particular por sus procesos de adopción de decisiones,
- Respeten el principio del consentimiento libre, previo e informado (véase el Capítulo 3 para más información al respecto). El consentimiento libre, previo e informado se basa en el derecho a la libre determinación y necesita de la participación activa de los pueblos indígenas en las actividades que puedan repercutir en sus vidas.

La vulnerabilidad de los pueblos indígenas a las violaciones de los derechos humanos fue el catalizador de un proyecto bilateral elaborado por la Comisión de Derechos Humanos de Filipinas y la Comisión de Derechos Humanos de Nueva Zelanda, que se ejecutó de 2008 a 2010. Uno de los objetivos principales del proyecto era aumentar las capacidades de las comunidades indígenas de Filipinas para definir, investigar, comprobar, documentar y dar seguimiento a las violaciones de los derechos humanos que afectaban a sus comunidades. Asimismo, el proyecto se propuso dotarlos de las competencias y los conocimientos necesarios para defender más eficazmente sus derechos.

En el proyecto se aplicó un enfoque de desarrollo comunitario basado en los derechos humanos a fin de abordar las prioridades de las comunidades indígenas, que se centró en el fomento de los conocimientos y las competencias de los indígenas, para dotarlos de la capacidad necesaria para actuar como agentes de cambio en sus propias comunidades. La Declaración y el Convenio N° 169 de la OIT facilitaron el marco normativo en materia de derechos humanos.

Una vez establecidas las relaciones con las comunidades indígenas y aprobado un proceso basado en el consentimiento libre, previo e informado, se seleccionaron tres grupos indígenas para participar en el proyecto. Estos grupos coordinaron la definición de las cuestiones de derechos humanos que afectaban a sus comunidades y desempeñaron una función esencial en la elaboración y aplicación de los planes de acción orientados a tratar esos problemas. La Comisión de Derechos Humanos de Filipinas, con la ayuda de la Comisión de Derechos Humanos de Nueva Zelanda, facilitó asistencia a las tres comunidades indígenas y suministró un apoyo permanente a fin de garantizar la operatividad y sostenibilidad del proyecto.¹⁸²



Además de contener un enfoque basado en los derechos humanos, la relación de las INDH con los pueblos indígenas debe ser coherente con los principios siguientes, que coinciden con los temas fundamentales de la Declaración:

- No discriminación
- Igualdad de género
- Libre determinación
- Derechos colectivos
- Derecho a identificar las prioridades del desarrollo y decidir al respecto.¹⁸³

182 Comisión de Derechos Humanos de Filipinas y Comisión de Derechos Humanos de Nueva Zelanda: *Building Human Rights Communities: The experience of three indigenous peoples in the Philippines* (2011).

183 Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Directrices sobre las cuestiones relativas a los pueblos indígenas* (2009), págs. 12-16.



Una familia *Cakchiquel* en la aldea de Patzutzun (Guatemala). Foto: Naciones Unidas/F. Charton.

4.2. LA RELACIÓN EFICAZ CON LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Una de las prioridades de la **Defensoría del Pueblo de Perú** ha sido aplicar el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados. En 2009, la Defensoría publicó un informe sobre el derecho a la consulta de los pueblos indígenas.¹⁸⁴

Tras la publicación del informe, la Defensoría emprendió la elaboración de un proyecto de ley sobre ese derecho. El proyecto contenía estrategias de divulgación y de establecimiento de relaciones con los pueblos indígenas y otros interesados. La Defensoría también participó en un grupo de trabajo, compuesto de funcionarios gubernamentales y representantes de las organizaciones indígenas, que preparó una matriz para facilitar los aportes con miras a la elaboración del proyecto de ley.

En julio de 2009, la Defensoría sometió al Congreso el proyecto de ley sobre el derecho a la consulta. La ley se aprobó en agosto de 2011.



Las medidas que se enumeran a continuación proporcionan a las INDH asistencia práctica en la tarea de relacionarse eficazmente con los pueblos indígenas.

4.2.1. Elaborar un perfil de la comunidad

Conocer a la comunidad es de gran ayuda para establecer relaciones eficaces. La consulta y la participación no se producen en el vacío y las comunidades indígenas no van a suspender todas sus actividades para facilitar una visita, una consulta o la aplicación de un programa de la INDH.

Antes de iniciar una relación con una comunidad indígena, deben tenerse en cuenta las estrategias siguientes:

- Desarrollar una imagen panorámica de la comunidad, que abarque la historia, la cultura, el idioma, los sucesos actuales, los principales problemas relativos a los derechos humanos y la repercusión de las leyes y políticas gubernamentales en la comunidad;

184 Defensoría del Pueblo de Perú, *Informe de Adjuntía N° 011-2009-DP/AMASPPI-PPI* (2009).

- Adquirir una idea cabal de la dinámica política de la comunidad;
- Definir a las personas y organizaciones esenciales, ya que el contacto periódico con ellas proporcionará ayuda y conocimientos valiosos para el trabajo con la comunidad.

4.2.2. Visitar a la comunidad

Las consultas y la participación deben producirse, en la medida de lo posible, cuando convenga a la comunidad. La adhesión de las personas y organizaciones clave es fundamental para garantizar que esto se haga así.

Deben tenerse en cuenta las estrategias siguientes:

- Velar por que las consultas se realicen de manera oportuna, de preferencia en momentos que coincidan con otros actos comunitarios, pero no con ceremonias ni actividades culturales.
- Definir los protocolos culturales, incluidos los que conciernen a las cuestiones de género, que será preciso respetar.
- Definir el atuendo adecuado que debe llevarse en la comunidad.
- Adquirir una idea cabal de los usos de comunicación personal vigentes en la comunidad (por ejemplo: ¿Es apropiado mirar directamente a los ojos del interlocutor?)
- Elaborar un perfil lingüístico de la comunidad; no dar por sentado que se habla el idioma oficial del Estado; emplear intérpretes cuando sea necesario.
- Usar un lenguaje sencillo y evitar la jerga burocrática.
- Alentar la participación de todos los miembros de la comunidad; cuando sea apropiado, trabajar con grupos constituidos según el sexo y la edad de sus miembros.
- Averiguar si existen lugares en la comunidad para los que se requiera un permiso previo de acceso.
- Fomentar la confianza y pedir permiso con antelación para cualquier actividad; no dar por sentado que la comunidad indígena está encantada de que Ud. esté allí.
- Ser realista acerca de lo que puede lograr con la visita, la consulta o el programa.

4.2.3. Después de la visita

Para fomentar la confianza y establecer buenas relaciones de trabajo con los pueblos indígenas, es importante que las INDH realicen un seguimiento tras haber visitado a sus comunidades.

PUNTOS CLAVE: CAPÍTULO 6

- Las INDH deben ser accesibles a los pueblos indígenas, para lograr progresos concretos en la tarea de proteger, promover y hacer realidad sus derechos humanos.
- Es importante que las INDH promuevan entre los pueblos indígenas la comprensión de qué es la institución y cuál es su cometido. Para lograrlo, tal vez sea necesario realizar campañas de promoción para destinatarios específicos.
- Las INDH deben reconocer que los pueblos indígenas pueden mostrarse renuentes a colaborar.
- Las INDH deben tomar medidas para establecer relaciones con los pueblos indígenas que habitan en comarcas remotas.
- Las labores de colaboración y la creación de alianzas con las organizaciones indígenas pueden fomentar las relaciones entre las INDH y las comunidades indígenas.
- Debe alentarse a las INDH para que integren a miembros de los grupos indígenas en la estructura de la organización. Es importante que las comunidades indígenas y sus organizaciones participen en el proceso de contratación del personal indígena.
- Los programas laborales orientados específicamente a los indígenas fomentarán su presencia entre el personal de las INDH. El personal que trabaje en estas unidades debería cumplir con criterios adicionales de selección para garantizar que disponen de la experiencia y las competencias necesarias para trabajar con sensibilidad e idoneidad con los pueblos indígenas.
- Al trabajar con los pueblos indígenas, las INDH deben guiarse por un enfoque basado en los derechos humanos.



Capítulo 7:

Sensibilización y educación

PREGUNTAS FUNDAMENTALES

- ¿Qué pueden hacer las INDH con el fin de sensibilizar a la población hacia la Declaración y los derechos de los pueblos indígenas?
- ¿Qué actividades educativas y de capacitación pueden emprender las INDH en relación con la Declaración?



ESTÁNDARES INTERNACIONALES PERTINENTES PARA LA PARTICIPACIÓN DE LAS INDH

Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas

Artículo 15

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a que la dignidad y diversidad de sus culturas, tradiciones, historias y aspiraciones queden debidamente reflejadas en la educación y la información pública.
2. Los Estados adoptarán medidas eficaces, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas interesados, para combatir los prejuicios y eliminar la discriminación y promover la tolerancia, la comprensión y las buenas relaciones entre los pueblos indígenas y todos los demás sectores de la sociedad.

Artículo 16

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a establecer sus propios medios de información en sus propios idiomas y a acceder a todos los demás medios de información no indígenas sin discriminación.
2. Los Estados adoptarán medidas eficaces para asegurar que los medios de información públicos reflejen debidamente la diversidad cultural indígena. Los Estados, sin perjuicio de la obligación de asegurar plenamente la libertad de expresión, deberán alentar a los medios de información privados a reflejar debidamente la diversidad cultural indígena.

Artículo 39

Los pueblos indígenas tienen derecho a recibir asistencia financiera y técnica de los Estados y, por conducto de la cooperación internacional para el disfrute de los derechos enunciados en la presente Declaración.

Artículo 42

Las Naciones Unidas, sus órganos, incluido el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, y los organismos especializados, incluso a nivel local, así como los Estados, promoverán el respeto y la plena aplicación de las disposiciones de la presente Declaración y velarán por su eficacia.



Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Artículo 13

- 1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Convienen asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.**

Principios de París

Competencias y atribuciones

- 3. La institución nacional tendrá, en particular, las siguientes atribuciones:**
 - (f) colaborar a la elaboración de programas relativos a la enseñanza y la investigación en la esfera de los derechos humanos y participar en su aplicación en el ámbito escolar, universitario y profesional;**
 - (g) dar a conocer los derechos humanos y la lucha contra todas las formas de discriminación, en particular la discriminación racial, sensibilizando a la opinión pública, en particular mediante la información y la enseñanza, recurriendo para ello a todos los medios de comunicación.**

Modalidades de funcionamiento

En el marco de sus actividades, la institución nacional deberá:

- (c) dirigirse a la opinión pública, directamente o por intermedio de cualquier órgano de comunicación, especialmente para dar a conocer sus opiniones y recomendaciones;**

Recomendación general N° 17 del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial

- 1. Recomienda que los Estados Partes establezcan comisiones nacionales u otros órganos competentes, teniendo en cuenta, mutatis mutandis, los principios relativos a la condición jurídica de las instituciones nacionales, que figuran como anexo a la resolución 1992/54 de la Comisión de Derechos Humanos, de 3 de marzo de 1992, con objeto de que cumplan, entre otros, los siguientes fines:**
 - (a) Promover el respeto del disfrute de los derechos humanos, sin discriminación alguna, según se enuncia expresamente en el artículo 5 de la Convención Internacional para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.¹⁸⁵**

Para que la gente pueda disfrutar de sus derechos, es preciso que esté consciente de ellos y comprenda cómo ejercerlos. En este sentido, los programas de sensibilización e instrucción pública son fundamentales, en vista de lo cual, el sistema internacional de derechos humanos exige a los Estados que fomenten la conciencia y la educación acerca de los criterios de derechos humanos.¹⁸⁶ Estas obligaciones se trasladan directamente a las actividades didácticas y de promoción contempladas en la Declaración en relación con las cuestiones de derechos humanos que afectan a los pueblos indígenas.

185 Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Recomendación general N° 17 (1993) relativa al establecimiento de instituciones nacionales para facilitar la aplicación de la Convención.

186 Véase, por ejemplo, el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Por ejemplo, el Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas formuló la siguiente recomendación al gobierno de Brasil:

En colaboración con los pueblos indígenas y con el apoyo de las Naciones Unidas ... se debe elaborar y aplicar una campaña nacional de educación acerca de las cuestiones indígenas y el respeto a la diversidad, poniendo de relieve el Convenio N° 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, y el compromiso del gobierno con estos instrumentos. Esta campaña deberá orientarse específicamente a lograr la participación de los encargados de formular políticas de todos los niveles, el público en general, las instituciones de educación y los medios de comunicación.¹⁸⁷

La promoción del conocimiento y el respeto de los derechos humanos constituye una de las funciones clave de todas las INDH. Este mandato les confiere una posición privilegiada para asistir a sus Estados en el cumplimiento de dichas obligaciones.

En la labor de educar y sensibilizar, las INDH tienen tres objetivos principales:

- Aumentar la información y los conocimientos sobre la existencia y la naturaleza de los derechos humanos.
- Fomentar valores y actitudes que apoyen y respeten a los derechos humanos.
- Instar a la población a que afirme sus derechos humanos y a las instituciones del Estado a que apoyen su puesta en vigor.¹⁸⁸

1. SENSIBILIZAR A LA POBLACIÓN

El aumento de conciencia de la población acerca de una cuestión relativa a los derechos humanos puede fomentar un cambio de actitud a escala comunitaria. Esta modificación puede, a su vez, influir positivamente en la adopción de decisiones y la reforma de las leyes.

1.1. LA POBLACIÓN EN GENERAL

En muchos casos, los pueblos indígenas representan una fracción minoritaria de la población del Estado y suelen vivir en zonas remotas y aisladas. En consecuencia, no es raro que los problemas de derechos humanos que afrontan los pueblos indígenas permanezcan ocultos al resto de la población, entre otros:

- La discriminación
- La privación de sus tierras y territorios
- La negación de su cultura
- La pobreza
- El uso indebido de drogas y sustancias químicas
- La violencia

Además, el resto de los habitantes que vive en las zonas de poblamiento indígena o en la proximidad de sus comunidades puede a veces manifestar su oposición a las demandas y los derechos de los pueblos indígenas. Cuando surgen estas situaciones, es importante que las actividades de sensibilización vayan bien enfocadas.

Agravada probablemente por la ignorancia, la imagen de los pueblos indígenas que tiene el resto de la población suele estar influida por estereotipos negativos, en particular los que circulan en la prensa. Estas imágenes y estereotipos pueden legitimar opiniones racistas y discriminatorias de la población acerca de los pueblos indígenas. En los artículos 15 y 16 de la Declaración se aborda directamente este problema.

187 A/HRC/12/34/Add.2, párr. 77.

188 *Instituciones Nacionales de Derechos Humanos: Antecedentes, principios, funciones y responsabilidades*, pág. 57.

La protección, promoción y realización de los derechos humanos de los pueblos indígenas no pueden lograrse sin hacer frente a los estereotipos negativos y la ignorancia de la población. Las INDH pueden desempeñar una función decisiva en la sensibilización y la divulgación del contexto histórico de los problemas contemporáneos de derechos humanos que afrontan los pueblos indígenas. Las campañas de sensibilización pública son mecanismos eficaces para involucrar en estos asuntos a la comunidad en general.

La **Comisión de Derechos Humanos de Nueva Zelanda** realiza una encuesta anual para evaluar las actitudes de los neozelandeses hacia los derechos de los pueblos indígenas.¹⁸⁹



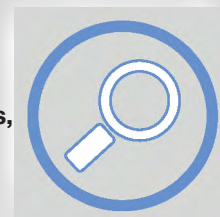
1.2. LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Conocer los estándares de derechos humanos, comprender cómo se ejercen y saber cómo buscar reparación para las violaciones de esos derechos son requisitos fundamentales para que los pueblos indígenas puedan hacer realidad sus derechos humanos. Habida cuenta de que los pueblos indígenas han sido marginados de la sociedad a lo largo de la historia, no resulta sorprendente que, en muchos casos, se encuentren también marginados de las redes de comunicación social y los mecanismos de promoción de los derechos humanos. Las INDH pueden crear y dirigir campañas de sensibilización específicamente orientadas a los pueblos indígenas. Pero es importante que las actividades de sensibilización no se limiten a las zonas urbanas sino que lleguen también a las comunidades indígenas de las áreas rurales y remotas. Además, como quedó expuesto en el Capítulo 6, es importante que los pueblos indígenas estén conscientes de la existencia y las funciones de las INDH.

La **Comisión Canadiense de Derechos Humanos** ha elaborado una guía en lenguaje sencillo de las leyes federales en materia de derechos humanos, orientada a quienes trabajan para los órganos rectores de las Primeras Naciones. El objetivo de la publicación es ayudar a los administradores de las Primeras Naciones a comprender y abordar los temas de derechos humanos en sus organizaciones y comunidades.

La guía ofrece información en los siguientes ámbitos de los derechos humanos:

- La comprensión de la discriminación y las prácticas discriminatorias.
- La prevención de la discriminación y el respeto de los derechos humanos, comprendidas la formulación de políticas para la protección de los derechos humanos y la capacitación en la materia.
- El proceso de solución de disputas de la Comisión.
- La elaboración de respuestas a las denuncias por discriminación, lo que comprende el uso de las tradiciones jurídicas de las Primeras Naciones y los derechos estipulados en los tratados con los aborígenes.
- Los procesos de solución de disputas de base comunitaria, para capacitar a las Primeras Naciones a fin de que puedan crear sus propios procesos de ese tipo.¹⁹⁰



189 Respuesta al cuestionario del ACNUDH sobre buenas prácticas en relación con los derechos de los pueblos indígenas.

190 Comisión Canadiense de Derechos Humanos, *Human Rights Handbook for First Nations: Rights, Responsibility and Respect (2011)*, disponible en: http://doyouknowyourrights.ca/nai-ina/pdf/fn_handbook.pdf.

1.3. LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS

Las INDH pueden desempeñar una función esencial en la sensibilización de los funcionarios públicos hacia la Declaración y sus contenidos. Las actividades de promoción, tales como difundir la Declaración entre los funcionarios, deben ser de amplio espectro y no limitarse a quienes trabajan en los departamentos de asuntos indígenas. Por ejemplo, los funcionarios que se ocupan de los asuntos medioambientales y de demarcación territorial también deberían estar informados de los derechos humanos de los indígenas.

2. EDUCACIÓN Y CAPACITACIÓN

El mandato de las INDH va más allá de las actividades de promoción e incluye la creación y ejecución de programas de educación y capacitación para diversos grupos de la comunidad.

2.1. LA POBLACIÓN EN GENERAL

Las actividades didácticas relativas a los derechos humanos de los pueblos indígenas que se orientan a la población en general pueden contribuir a contrarrestar la ignorancia y empoderar a las comunidades para abordar con fundamento los problemas difíciles.

El **Comisionado de Derechos Humanos de la Federación de Rusia** organizó un concurso en el que los estudiantes debían escribir sobre la situación actual y futura de los derechos humanos de los pueblos indígenas.¹⁹¹



2.2. LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Las INDH están en una situación privilegiada para ayudar a los Estados a cumplir sus obligaciones con arreglo al artículo 39 de la Declaración, mediante la prestación de asistencia técnica a los pueblos indígenas en lo tocante al ejercicio de los derechos estipulados en la Declaración.

De las campañas educativas se pueden derivar actividades de promoción. Amnistía Internacional ha observado que “las poblaciones que han recibido educación acerca de los derechos humanos pueden ayudar mucho a las instituciones nacionales de derechos humanos en su labor”.¹⁹² La educación en materia de derechos humanos que se imparte mediante el uso de métodos de capacitación adecuados puede dotar de autonomía a los indígenas para que ejerzan sus derechos y logren el cambio social.

191 Ponencia presentada en el seminario del ACNUDH *Toward an Operational Guide for National Human Rights Institutions: Possible good practices in addressing the rights of Indigenous Peoples*, Ginebra (Suiza), 11 de julio de 2011.

192 Amnistía Internacional. *Instituciones Nacionales de Derechos Humanos. Recomendaciones de Amnistía Internacional para la protección y la promoción efectiva de los derechos humanos* (2001).

La **Comisión Australiana de Derechos Humanos** ha elaborado una colección de materiales didácticos y de sensibilización para la comunidad en torno a la Declaración. La colección comprende:

- Una guía ilustrada con estudios de casos que explica en lenguaje sencillo cómo usar los derechos que figuran en la Declaración.
- Una breve reseña de la Declaración.
- Un cartel que en el anverso contiene el texto de la Declaración y en el reverso muestra una ilustración que refleja su contenido.
- Un documental breve sobre la Declaración.



En la elaboración de estos materiales se aprovecharon los datos y las informaciones aportados por los pueblos indígenas.¹⁹³

2.3. LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS

Los funcionarios son agentes esenciales en la tarea de velar por que el Estado cumpla sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, tales como las que establece la Declaración. Por este motivo, la creación de programas de capacitación y desarrollo profesional para funcionarios sobre el tema de los pueblos indígenas y sus derechos humanos constituye un elemento necesario para alcanzar los fines de la Declaración.

Todos los funcionarios públicos cuya función incida directa o indirectamente en la realización de los derechos humanos de los pueblos indígenas deben recibir cursos de capacitación y desarrollo profesional. Esto abarca a los funcionarios que trabajan en los departamentos gubernamentales con mandatos específicos en lo tocante a los asuntos indígenas y a los que laboran en otras instancias del gobierno que inevitablemente influyen sobre los derechos de los pueblos indígenas a la tierra y la cultura, como los funcionarios de las oficinas de medio ambiente y recursos forestales, las de gestión de la tierra y los territorios y las que se encargan de los asuntos culturales.

Todo funcionario cuya labor influya en la realización de los derechos humanos de los pueblos indígenas debería recibir:

- Una formación general en materia de derechos humanos.
- Una capacitación específica en relación con los derechos humanos de los pueblos indígenas.

En este ámbito, las INDH pueden aplicar diversas estrategias. Esta labor debería llevarse a cabo con la colaboración de las autoridades pertinentes.

Desde su creación en 2009, la **Comisión Nacional de Derechos Humanos de Bangladesh** viene trabajando para establecer una cultura de derechos humanos entre la burocracia y el público en general. La Comisión ha definido los derechos de los Adivasi (pueblos indígenas) como un ámbito prioritario de trabajo. Otro ámbito de acción fundamental es la labor conjunta con funcionarios gubernamentales a fin de proporcionar a los Adivasi respuestas basadas en los derechos humanos cuando se elaboran y aplican las políticas oficiales.¹⁹⁴



193 Información facilitada por la Comisión Australiana de Derechos Humanos.

194 Ponencia presentada en la consulta subregional celebrada por el ACNUDH, *The Operationalization of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples by National Human Rights Institutions, Auckland (Nueva Zelanda) 1-3 de diciembre de 2010.*

En el primer caso, las INDH pueden promover, elaborar y aplicar programas de formación para los funcionarios cuya labor influye sobre los pueblos indígenas. En esta tarea se debería buscar la integración de los principios y criterios de derechos humanos en todos los programas de capacitación que tengan alguna conexión con los indígenas y que actualmente se imparten a empleados públicos.

Cuando no hay material didáctico para la capacitación de los funcionarios que trabajan con los pueblos indígenas, las INDH pueden tratar de elaborar folletos y otros medios pedagógicos que incorporen un enfoque basado en los derechos humanos y los criterios que figuran en la Declaración.

La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de Nicaragua ha elaborado y publicado 14 módulos de capacitación sobre diversas cuestiones relativas a los derechos humanos, incluso uno específicamente centrado en los derechos de los pueblos indígenas. Asimismo, ha preparado un módulo básico de formación en la materia para funcionarios y empleados públicos, en el que se hace especial hincapié en la igualdad y la no discriminación. La Procuraduría ha realizado más de 1000 seminarios de capacitación para empleados públicos.¹⁹⁵



Las INDH deben estar conscientes de que los funcionarios pueden considerar que sus programas de formación son una injerencia externa que interfiere en su labor y que se imparten sin el contexto o los antecedentes necesarios. Para afrontar esa posible renuencia, las INDH harían bien en relacionarse con los coordinadores de las instituciones del Estado. El respaldo y el visto bueno de la jerarquía de un organismo a los programas de capacitación les confieren la legitimidad necesaria para generar cambios de conducta entre sus miembros. Esta adhesión de los funcionarios de alto rango también es necesaria porque si los dirigentes de un organismo estatal no se ocupan sinceramente de proteger, promover y hacer realidad los derechos humanos de los pueblos indígenas, es poco probable que la capacitación encuentre apoyo y resulte eficaz.

Es importante que las INDH procedan con sentido estratégico en la concepción y ejecución de los programas de capacitación. Al elaborar, revisar o ejecutar estos programas, las INDH deben velar por que los materiales didácticos se centren en cuestiones prácticas y operativas.

En los casos en que sea probable que un programa de formación confronte un alto grado de resistencia, podría ser preferible que la INDH se limitase a elaborar su contenido y dejase la ejecución a cargo del personal del organismo.¹⁹⁶ Otra opción es que las INDH elaboren materiales y programas de formación de capacitadores, lo que además puede facilitar un aprovechamiento más eficaz de los recursos económicos y humanos limitados.

3. LA REALIZACIÓN DE ACTIVIDADES DIDÁCTICAS Y DE PROMOCIÓN

3.1. ¿CÓMO PUEDEN LAS INDH CUMPLIR CON SU MANDATO DE SENSIBILIZAR Y EDUCAR?

Para llevar a cabo una campaña eficaz es preciso disponer de una estrategia de comunicación concertada, un objetivo específico y un mensaje claro.

¹⁹⁵ Respuesta al cuestionario del ACNUDH sobre buenas prácticas en relación con los derechos de los pueblos indígenas.

¹⁹⁶ APF, Asociación para la Prevención de la Tortura y ACNUDH, *Prevención de la tortura: Guía operacional para las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos* (2010), pág. 56.

Las INDH deben contar con una amplia gama de material didáctico y de investigación sobre los derechos humanos, disponible para su divulgación. Esos materiales pueden incluir información sobre:

- El papel, la función y las actividades de las INDH.
- Los instrumentos y estándares internacionales en materia de derechos humanos.
- Las relaciones del Estado con los instrumentos y estándares internacionales de derechos humanos.
- Los informes que el Estado ha presentado a los órganos creados en virtud de los tratados.
- La legislación nacional relativa a los derechos humanos.
- Las decisiones judiciales relacionadas a los derechos humanos.
- Los mecanismos nacionales e internacionales para la protección de los derechos humanos.
- Las investigaciones realizadas por las INDH sobre cuestiones específicas relativas a los derechos humanos.
- Información acerca de los mecanismos de presentación de denuncias y las vías de reparación en relación con las violaciones de los derechos humanos, incluidos los que figuran en la Declaración.

Las INDH deben contar con un plan de estudios en materia de derechos humanos, que debe vincularse al plan estratégico anual de actividades de la institución. Hay una amplia gama de actividades didácticas que las INDH pueden realizar, entre otras, la celebración de seminarios, talleres y cursos de capacitación profesional, tanto para la población en general como para grupos específicos. Entre las iniciativas pedagógicas dirigidas a un público más amplio figuran la creación de planes de estudio de nivel primario, secundario y universitario para la enseñanza relativa a los derechos humanos, las campañas de prensa de ámbito nacional y las publicaciones.



Una mujer indígena Masai (Kenya) visita la exposición *In Celebration of Indigenous Peoples* en las Naciones Unidas.
Foto: Naciones Unidas/Stephenie Hollyman.

Las actividades de sensibilización y educación centradas en la Declaración pueden abarcar:

- La coordinación de seminarios y cursos de formación para los pueblos indígenas y sus organizaciones.
- La coordinación de seminarios y cursos de formación para funcionarios públicos.
- La traducción de la Declaración a las lenguas indígenas.
- La elaboración de carpetas didácticas y materiales pedagógicos redactados en lenguaje sencillo.
- La preparación de materiales utilizando una amplia gama de medios técnicos: sitios web, documentales, programas de audio y redes sociales.
- La distribución de comunicados de prensa cuando los sucesos acaecidos en el país puedan estar relacionados con los derechos contenidos en la Declaración o repercutir sobre ellos.
- La inclusión de referencias a la Declaración y sus efectos en discursos, ponencias y publicaciones.

La **Comisión de Derechos Humanos de Nueva Zelanda** ha elaborado una **versión bilingüe de la Declaración**. El documento contiene el texto de la Declaración en inglés y maorí.¹⁹⁷



3.2. DIVULGACIÓN

Es fundamental que las INDH dispongan de una estrategia de divulgación para usar la información producida de manera eficaz y eficiente. La divulgación puede orientarse a una amplia gama de destinatarios – entre otros los organismos gubernamentales, las ONG, la población en general y los pueblos indígenas – de modo que es importante que la estrategia se conciba para una audiencia específica.

Una vez que se ha determinado el destinatario, las INDH deben definir las mejores oportunidades de divulgación. Tanto la prensa en general como los medios especializados son vehículos adecuados para la divulgación. Pero la difusión de amplio espectro debería emplear también los servicios y las redes existentes, tales como escuelas, universidades, bibliotecas, oficinas del gobierno, organizaciones comunitarias, órganos supremos y representativos, y organizaciones indígenas.

¹⁹⁷ Hay información adicional al respecto en: www.hrc.co.nz/human-rights-and-the-treaty-of-waitangi/united-nations-declaration-on-the-rights-of-indigenous-peoples.

DoCip (Centro de Documentación, Investigación e Información de los Pueblos Indígenas)

El doCip es un centro de documentación e información creado en 1978, por iniciativa de las ONG que participaron en la primera conferencia internacional sobre los derechos de los pueblos indígenas.

En calidad de centro de información, el doCip:

*“... publica trimestralmente una revista –el Update/Informativo– que informa sobre los principales procesos internacionales relacionados a las cuestiones indígenas: resúmenes de intervenciones, agendas, presentación de informes, declaraciones de pueblos indígenas y, sobre todo, anuncios. Publicado en cuatro idiomas, el Update/Informativo permite que cada uno disponga de la misma información, un requisito importante para lograr consenso. Envía mensajes colectivos a 2500 direcciones de indígenas cuando la información no puede esperar a ser publicada en la revista. Mantiene su sitio web al día. Responde a cualquier otro tipo de información solicitada”.*¹⁹⁸



El sitio web del doCip contiene una vasta colección de documentos internacionales de importancia histórica para las organizaciones indígenas y documentación de los foros internacionales pertinentes.

Las INDH pueden usar los documentos publicados en el sitio web y promover su uso por los pueblos indígenas y sus organizaciones que se encuentren dentro de su jurisdicción.

Las actividades de promoción pueden desempeñar una función importante en la sensibilización del público hacia los derechos humanos y proporcionar notoriedad a las INDH dentro de la comunidad. Las INDH no deben limitarse a un solo tipo de actividad y deberían estudiar cuáles son las que mejor corresponden a sus destinatarios. También puede haber oportunidades de colaborar con las iniciativas o programas comunitarios que ya están en marcha. Entre las actividades de promoción cabe mencionar:

- Eventos relativos a los derechos humanos orientados a los estudiantes de primaria, tales como concursos de dibujo o de fotografía.
- Conferencias universitarias y otras actividades pedagógicas.
- Actos públicos para conmemorar determinadas efemérides, tales como el aniversario de la aprobación de la Declaración (13 de septiembre) y el Día Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo (9 de agosto).
- Premios y galardones de derechos humanos.
- Presentación de las principales publicaciones.
- Concursos de arte o de música sobre el tema de los derechos humanos.

Las asociaciones y los órganos rectores de los pueblos indígenas son conductos fundamentales para difundir entre los pueblos y las comunidades indígenas los productos y la información que generen las INDH.

3.3. INICIATIVAS CONJUNTAS

La labor de las INDH se potencia considerablemente con las iniciativas conjuntas y la colaboración en torno a la sensibilización y las actividades didácticas. Estas alianzas contribuyen a garantizar que los esfuerzos realizados por las INDH logren el máximo impacto.

198 Hay información adicional al respecto en: <http://www.docip.org/Our-Organization.26+M57d0ac4f16.0.html>.

La Alianza Nacional de Pueblos Indígenas de Indonesia firmó un acuerdo de colaboración con la Comisión Nacional Indonesia de Derechos Humanos a fin de abordar la cuestión de los derechos humanos de las comunidades indígenas de ese país.¹⁹⁹



3.3.1. El Estado

Siempre que sea posible, las INDH deberían tratar de establecer relaciones de colaboración con el Estado. Como se señaló anteriormente, la adhesión del Estado a los programas de capacitación de funcionarios realzará su aceptación y eficacia.

Además, las INDH pueden recabar fondos adicionales del Estado para apoyar la creación y ejecución de cursos de sensibilización y materiales didácticos orientados específicamente a la población en general o a los pueblos indígenas.

3.3.2. Las organizaciones de los pueblos indígenas

Reviste especial importancia para las INDH la colaboración con las organizaciones de los pueblos indígenas en las actividades de sensibilización y educación relativas a la Declaración y los derechos humanos de los pueblos indígenas.

Con arreglo a los criterios de derechos humanos, las organizaciones de los pueblos indígenas deben participar en cada etapa del proceso, desde la concepción y la elaboración hasta la ejecución y el seguimiento.

Las asociaciones de los pueblos indígenas pueden aportar las competencias necesarias en cuanto al contenido, velar por que éste sea coherente con su cultura y facilitar asesoramiento sobre el idioma y los métodos de comunicación. La participación de las organizaciones indígenas contribuirá también a legitimar las actividades de las INDH ante los pueblos indígenas. Además, estas organizaciones pueden funcionar como polos de divulgación y creación de redes.

Algunas INDH de América Latina han creado una oficina permanente de asuntos indígenas. Estas oficinas congregan a los dirigentes y las agrupaciones indígenas y al personal de las INDH a fin de acordar prioridades. La iniciativa ha contribuido a fomentar la confianza entre los pueblos indígenas y las INDH y también a facilitar la labor y las estrategias conjuntas para promover los derechos humanos de los pueblos indígenas.²⁰⁰



La participación de las organizaciones indígenas no se limita necesariamente a las actividades específicamente destinadas a los pueblos indígenas. Estas asociaciones pueden aportar contexto, estudios de casos, asesoramiento sobre ámbitos específicos de interés y otras informaciones útiles para la educación de la población y las actividades de sensibilización, a fin de velar por que la promoción de los derechos humanos en general sea pertinente para los pueblos indígenas.

199 ACNUDH, Nota sobre las conclusiones de la consulta subregional *The Operationalization of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples by National Human Rights Institutions*.

200 Respuesta al cuestionario del ACNUDH sobre buenas prácticas en relación con los derechos de los pueblos indígenas.

3.4. LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Los medios de comunicación constituyen una fuerza decisiva en la formación y expresión de ideas y opiniones. El grado en que la prensa tradicional puede usarse como asociada en la promoción de los derechos humanos de los pueblos indígenas dependerá en gran medida de las estructuras sociales y políticas existentes en la jurisdicción de cada INDH.

Pero, siempre que sea posible, las INDH deberían tratar de colaborar de manera constructiva con los medios de comunicación. Los medios pueden desempeñar una función importante en la tarea de educar a la población acerca de las normas de derechos humanos, fomentar la conciencia pública sobre los temas relativos a esos derechos y las violaciones de los mismos y dar notoriedad a las actividades de las INDH.

El Centro Nacional Jordano de Derechos Humanos está muy presente en las redes sociales. El Centro mantiene cuentas en Twitter, Facebook y YouTube y publica además un boletín en Internet. Estas diversas modalidades de comunicación social le sirven para difundir informes, notas de prensa y otros contenidos noticiosos e informativos acerca de la institución dirigidos a una vasta audiencia.²⁰¹



Con motivo del Día Internacional de los Pueblos Indígenas de 2012 se celebró una mesa redonda con representantes de las organizaciones de prensa indígenas del mundo entero, en la que se debatió sobre cómo dotar de autonomía a los medios de comunicación indígenas. En la pantalla aparecen el Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon (izq.) y el Gran Jefe Edward John, Presidente del Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas. Foto: Naciones Unidas/Devra Berkowitz.

201 Hay información adicional al respecto en: www.nchr.org.jo/english/home.aspx.

Las nuevas tecnologías han creado métodos novedosos de comunicación, entre otros, redes sociales como Facebook, Twitter y YouTube. Estas tecnologías proporcionan a las INDH una forma rápida y económica de comunicarse con diversos sectores de la población y pueden ser también un medio eficaz de entrar en contacto con grupos humanos que viven en zonas remotas y aisladas. Pero es preciso recordar que en esos lugares geográficamente aislados no siempre hay acceso a esas modalidades de comunicación.

WITNESS es una organización internacional de derechos humanos que se asocia con entidades locales afines y les proporciona capacitación y apoyo para que puedan usar videos en sus campañas de promoción de los derechos humanos.

Esos videos pueden fomentar la sensibilización hacia los problemas humanitarios y contribuir a reformar las leyes, las políticas y los programas del Estado. Por ejemplo, los videos obtenidos mediante esa labor conjunta contribuyeron a exponer la situación de los derechos humanos en Myanmar, se usaron para llevar ante los tribunales a quienes reclutaban a niños soldados en la República Democrática del Congo y ayudaron a que se aprobara la primera ley que protege a los ancianos de los abusos en los Estados Unidos de América.²⁰²



Para interactuar eficazmente con la prensa en general, las INDH deben elaborar una estrategia de comunicación. Esa estrategia debe definir las iniciativas que podrían beneficiarse de la participación de la prensa y puede incluir actividades tales como la contratación de empleados que se encarguen de las relaciones públicas o los contactos con los medios de comunicación, que impartan cursos de formación sobre estos temas al personal de la institución y/o establezcan y cultiven las relaciones con figuras destacadas del periodismo.

PUNTOS CLAVE: CAPÍTULO 7

- La promoción del conocimiento y el respeto de los derechos humanos constituye una función esencial de las INDH.
- La sensibilización hacia los derechos humanos de los pueblos indígenas es de fundamental importancia para protegerlos, promoverlos y hacerlos realidad.
- Hay una gama de tareas educativas y de capacitación que las INDH pueden llevar a cabo en relación con la Declaración y los derechos humanos de los pueblos indígenas. Entre otras, cabe mencionar las actividades didácticas formales e informales sobre derechos humanos, el trabajo con los medios de comunicación y el uso de las redes sociales para fomentar el conocimiento y la comprensión de los problemas relativos a los derechos humanos que afectan a las comunidades indígenas.



202 Hay información adicional al respecto en: www.witness.org.

Capítulo 8:

Promover el cumplimiento de la Declaración

PREGUNTAS FUNDAMENTALES

- ¿Cómo pueden las INDH promover la reforma de las leyes, políticas y prácticas que inciden en el disfrute de los derechos humanos de los pueblos indígenas?
- ¿Cómo pueden las INDH usar la Declaración para promover cambios en las leyes, políticas y prácticas que afectan a los derechos humanos de los pueblos indígenas?



PRINCIPIOS FUNDAMENTALES Y CRITERIOS INTERNACIONALES PERTINENTES PARA LA PARTICIPACIÓN DE LAS INDH

Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas

Artículo 39

Los pueblos indígenas tienen derecho a recibir asistencia financiera y técnica de los Estados y por conducto de la cooperación internacional para el disfrute de los derechos enunciados en la presente Declaración.

Artículo 40

Los pueblos indígenas tienen derecho a procedimientos equitativos y justos para el arreglo de conflictos y controversias con los Estados u otras partes, y a una pronta decisión sobre esas controversias, así como a una reparación efectiva de toda lesión de sus derechos individuales y colectivos. En esas decisiones se tendrán debidamente en consideración las costumbres, las tradiciones, las normas y los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas interesados y las normas internacionales de derechos humanos.

Artículo 42

... Las Naciones Unidas, sus órganos, incluido el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, y los organismos especializados, incluso a nivel local, así como los Estados, promoverán el respeto y la plena aplicación de las disposiciones de la presente Declaración y velarán por su eficacia.

Principios de París

Competencias y atribuciones

3. La institución nacional tendrá, en particular, las siguientes atribuciones:

- (a) presentar, a título consultivo, al gobierno, al Parlamento y a cualquier otro órgano pertinente, a instancia de las autoridades interesadas o en ejercicio de su facultad de autosuministro, dictámenes, recomendaciones, propuestas e informes sobre todas las cuestiones relativas a la protección y promoción de los derechos humanos; la institución nacional podrá decidir hacerlos públicos; los dictámenes, las recomendaciones, las proposiciones y los informes, así como cualquier prerrogativa de la institución nacional, abarcarán las siguientes esferas:



- (i) **todas las disposiciones de carácter legislativo y administrativo, así como las relativas a la organización judicial, destinadas a preservar y ampliar la protección de los derechos humanos; a este respecto, la institución nacional examinará la legislación y los textos administrativos en vigor, así como los proyectos y proposiciones de ley y hará las recomendaciones que considere apropiadas para garantizar que esos textos respeten los principios fundamentales en materia de derechos humanos; en caso necesario, la institución nacional recomendará la aprobación de una nueva legislación, la modificación de la legislación en vigor y la adopción de medidas administrativas o su modificación;**
 - (ii) **toda situación de violación de los derechos humanos de la cual decida ocuparse;**
 - (iii) **la elaboración de informes sobre la situación nacional en materia de derechos humanos en general o sobre cuestiones más específicas;**
 - (iv) **señalar a la atención del Gobierno las situaciones de violación de los derechos humanos en cualquier parte del país, proponer medidas encaminadas a poner término a esas situaciones y, en su caso, emitir un dictamen sobre la posición y reacción del gobierno;**
- (b) **promover y asegurar que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que el Estado sea parte, y que su aplicación sea efectiva;**
- (c) **alentar la ratificación de esos instrumentos o la adhesión a esos textos y asegurar su aplicación;**

Recomendación general N° 17 del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial

1. **Recomienda que los Estados Partes establezcan comisiones nacionales u otros órganos competentes, teniendo en cuenta, mutatis mutandis, los principios relativos a la condición jurídica de las instituciones nacionales, que figuran como anexo a la resolución 1992/54 de la Comisión de Derechos Humanos, de 3 de marzo de 1992, con objeto de que cumplan, entre otros, los siguientes fines:**
 - (b) **Examinar la política oficial para la protección contra la discriminación racial**
 - (c) **Vigilar la correspondencia de las leyes con las disposiciones de la Convención**
2. **Recomienda también que, cuando se establezcan esas comisiones, queden asociadas a la preparación de informes e incluidas, tal vez, en las delegaciones oficiales a fin de intensificar el diálogo entre el Comité y el Estado Parte interesado.²⁰³**

La mayoría de las INDH ejerce una función de monitoreo e informa periódicamente y pone al día al gobierno sobre la situación de los derechos humanos en el país.

La legislación en virtud de la cual se cree la INDH suele determinar el alcance de su función de monitoreo. Por ejemplo, una INDH que no disponga de un mandato de amplio espectro puede tener escasa autoridad independiente para asesorar a su gobierno, al tiempo que otra que tenga un mandato más amplio será capaz de elaborar observaciones complejas, capaces de influir más en su gobierno en lo tocante a políticas y reformas jurídicas.²⁰⁴

203 Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Recomendación general N° 17 (1993) relativa al establecimiento de instituciones nacionales para facilitar la aplicación de la Convención.

204 *Instituciones Nacionales de Derechos Humanos: Antecedentes, principios, funciones y responsabilidades*, pág. 105.



1. LA RELACIÓN CON EL ESTADO

A las INDH se les anima a fomentar el diálogo en un espíritu de colaboración con todas las ramas y niveles de su gobierno, comprendidas las instancias legislativa, ejecutiva y judicial. La información y los datos compilados por las INDH acerca de los derechos humanos son esenciales para que los gobiernos formulen sus políticas, ya que aportan estadísticas y pormenores sobre los progresos alcanzados y sirven para definir los ámbitos de actuación prioritarios.²⁰⁵

1.1. LOS INSTRUMENTOS PARA LA INTERACCIÓN

Entre las maneras más frecuentes en que las INDH pueden interactuar con el Estado figuran las siguientes:

- Señalar a los ministerios pertinentes las cuestiones relativas a los derechos humanos.
- Presentar informes anuales y formular recomendaciones al gobierno.
- Revisar la legislación existente y los proyectos de ley relativos al cumplimiento de los derechos humanos.
- Promover la ratificación y aplicación de los instrumentos internacionales de derechos humanos y prestar asistencia al gobierno a fin de que presente los informes pertinentes para cumplir con las obligaciones contraídas en virtud de los tratados internacionales.
- Realizar investigaciones públicas acerca de las violaciones de los derechos humanos y presentar al gobierno las recomendaciones pertinentes.
- Instar a que se creen mecanismos y procedimientos para recibir y aplicar las recomendaciones y sugerencias internacionales relativas a la situación de los derechos humanos en el país.²⁰⁶

²⁰⁵ *Manual on Human Rights Monitoring*, Professional Training Series N° 7/Rev. 1 (Publicación de las Naciones Unidas, de próxima aparición).

²⁰⁶ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Toolkit for Collaborating with National Human Rights Institutions* (2010), págs. 34-35.

La **Defensoría del Pueblo de Perú** elaboró un informe, titulado *Aportes para una Política Nacional de Educación Intercultural Bilingüe a favor de los pueblos indígenas del Perú*, en el que figuran los resultados del seguimiento que esta entidad llevó a cabo sobre la aplicación de la política educativa.²⁰⁷



1.2. RELACIONES CONSTRUCTIVAS

La manera en que las INDH se relacionan con el Estado y se comunican con él influirá en su capacidad de inducir cambios concretos. Es importante que al emprender sus programas de trabajo las INDH mantengan firmemente su independencia, con arreglo a los Principios de París:

*Las instituciones nacionales de derechos humanos deben ser conscientes de la posición oficial que ocupan dentro de la estructura del Estado y comunicar sus recomendaciones con confianza y con la esperanza de que el poder ejecutivo o los fiscales las apliquen. Deben abrir vías de comunicación sólidas y efectivas con todos los organismos del gobierno, los fiscales y el poder judicial a fin de promover sus recomendaciones, y deben asegurarse del cumplimiento de estas recomendaciones y no aceptar que se haga caso omiso de ellas.*²⁰⁸

En la índole exacta de esta relación influirá considerablemente el contexto político nacional. Una relación de colaboración con el Estado y sus órganos puede facilitar un mayor grado de aceptación de las recomendaciones formuladas por las INDH.

Aunque las relaciones entre las INDH y los parlamentos son de suma importancia, las INDH también deben interactuar con otros órganos del Estado, entre los que figuran:

- Las fuerzas del orden y de seguridad, tales como la policía, el ejército y las instalaciones penitenciarias y de detención.



Asistentes al quinto periodo de sesiones del Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas. Foto: Naciones Unidas / Paulo Filgueiras.

207 Respuesta al cuestionario del ACNUDH sobre buenas prácticas en relación con los derechos de los pueblos indígenas.

208 *Instituciones Nacionales de Derechos Humanos. Recomendaciones de Amnistía Internacional para la protección y la promoción efectiva de los derechos humanos*, recomendación 3.7.

- Los organismos a cargo del patrimonio y el medio ambiente.
- Las oficinas que se ocupan de la tenencia de la tierra y el desarrollo.
- Los departamentos especializados y sectoriales.

Las INDH pueden aprovechar esta interrelación para dar más notoriedad, en el marco del aparato estatal, a las cuestiones de derechos humanos que atañen a los pueblos indígenas, lo que a su vez puede influir en la adopción de las decisiones gubernamentales que repercuten en los derechos humanos de esos pueblos.

LAS DIRECTRICES DE ABUJA²⁰⁹

Las Directrices de Abuja constituyen un ejemplo de cómo las INDH pueden proceder en sus relaciones con el Estado. Estas directrices se elaboraron para fomentar relaciones constructivas entre los parlamentos de los Estados del Commonwealth y sus respectivas INDH.²¹⁰ Las directrices exponen las medidas que los parlamentos y las INDH pueden adoptar con el fin de mantener relaciones provechosas que contribuyan a la protección y el fomento de los derechos humanos.



Entre las iniciativas que los parlamentarios pueden emprender en apoyo a las INDH figuran las siguientes:

- Velar por que las INDH reciban los recursos y las instalaciones que les permitan realizar sus funciones con la debida eficacia.
- Debatir sin demora el informe anual y otros documentos presentados por las INDH ante el parlamento y dar a conocer rápidamente en esta institución la respuesta del gobierno a dicho informe.
- Invitar a los comisionados o defensores del pueblo a entrevistarse periódicamente con ellos, a fin de examinar los asuntos de interés común.
- Asegurarse de que su electorado esté informado de la labor que realizan las INDH.
- Velar por que en el mandato de las INDH figure el cometido de asesorar al parlamento sobre la idoneidad de toda ley que pueda afectar al ejercicio de los derechos humanos en el país.
- Considerar la posibilidad de modificar su reglamento a fin de facilitar una relación más eficaz entre el parlamento y las INDH.
- Asegurarse de que las recomendaciones de las INDH se llevan a la práctica y reciben seguimiento.

Entre las iniciativas que las INDH pueden emprender en apoyo de los parlamentos figuran las siguientes:

- Crear mecanismos de enlace con los parlamentarios.
- Hacer que los comisionados o defensores del pueblo obtengan un conocimiento pleno de las funciones y limitaciones del parlamento y los diputados.
- Velar por que los comisionados o defensores del pueblo les faciliten regularmente a los parlamentarios un asesoramiento competente e independiente sobre las cuestiones, los instrumentos y los mecanismos de derechos humanos de ámbito nacional, regional e internacional.
- Presentar informes anuales, tanto sobre su propia labor como sobre la situación de los derechos humanos en el país.
- Asesorar a los parlamentos sobre la creación de comités de derechos humanos en el parlamento y colaborar con dichos comités.

209 *Directrices de Abuja sobre las relaciones entre parlamentos, parlamentarios e instituciones nacionales de derechos humanos del Commonwealth* (2004), disponibles en: www.agora-parl.org/node/1514.

210 Ibid.

2. PROMOVER LA ADOPCIÓN DE LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES

El marco jurídico del Estado y la existencia en sus órganos de una cultura de derechos humanos son los cimientos para ayudar a proteger, fomentar y hacer realidad los derechos humanos de los pueblos indígenas. Este marco jurídico comprende la adopción o adhesión a los instrumentos internacionales que contienen las normas y los criterios de derechos humanos y la consiguiente aplicación de esos principios en el plano nacional.

2.1. LA DECLARACIÓN

Lo primero y más importante es que las INDH deben considerar si su Estado ha expresado oficialmente su apoyo a la Declaración, ya sea en el momento en que ésta se aprobó en la Asamblea General o mediante un comunicado posterior.

Cuando la Declaración se aprobó, Canadá votó en contra. Mediante diversas instancias y otros procedimientos, la Comisión Canadiense de Derechos Humanos trabajó para que el gobierno cambiase de actitud y apoyara la Declaración. En 2010, el gobierno de Canadá tomó una decisión en ese sentido y expresó oficialmente su apoyo a la Declaración.²¹¹



En los casos en que no ha habido adhesión oficial, las INDH pueden elaborar una estrategia para tratar de lograr el apoyo institucional a la Declaración. A este fin pueden emplear diversos enfoques, entre otros:

- Sensibilizar a la población mediante campañas, notas de prensa y discursos.
- Cabildear ante el gobierno, tanto en el ámbito parlamentario como en los distintos niveles del poder ejecutivo.
- Formular recomendaciones oficiales al gobierno.
- Solicitar el apoyo de los mecanismos internacionales de derechos humanos, tales como los órganos creados en virtud de los tratados, y al mismo tiempo formular recomendaciones mediante la presentación de informes.

Con arreglo a la Declaración, las INDH deben colaborar con las organizaciones de los pueblos indígenas en la aplicación de estas estrategias.

La Comisión de Derechos Humanos de Malasia tradujo la Declaración al idioma nacional a fin de sensibilizar a la opinión pública hacia los derechos de los pueblos indígenas estipulados en ella.²¹²



211 La declaración de apoyo de Canadá a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (12 de noviembre de 2010) está disponible en: www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1309374239861.

212 Respuesta al cuestionario del ACNUDH sobre buenas prácticas en relación con los derechos de los pueblos indígenas.

2.2. OTROS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

Habida cuenta de que la Declaración es un instrumento que compendia los criterios internacionales existentes en materia de derechos humanos y proporciona una interpretación de los mismos según se aplican a los pueblos indígenas, es esencial que las INDH examinen si sus Estados se han adherido a los principales tratados internacionales sobre derechos humanos.

Asimismo, las INDH deben considerar si su Estado ha emitido alguna reserva²¹³ a dichos tratados. Las INDH pueden cabildar ante su Estado, en caso de que éste no haya suscrito los principales tratados relativos a los derechos humanos o con miras a suprimir cualquier reserva que haya manifestado al respecto.

Las INDH también deben sopesar la posibilidad de que su Estado revise su posición con respecto a los instrumentos regionales pertinentes.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos de Bangladesh ayudó a promover la ratificación del Convenio N° 169 de la OIT mediante la celebración de un seminario que tuvo por tema central el convenio y su pertinencia para los derechos de los pueblos indígenas. Unas declaraciones formuladas por el Presidente de la comisión, el profesor Mizanur Rahman, refrendaron el vínculo entre el respeto de los derechos de los pueblos indígenas y la existencia de una democracia verdaderamente integradora: “La democracia auténtica exige el respeto de la identidad y la igualdad de derechos para todos. En eso consiste una democracia integradora”.²¹⁴



3. LA APLICACIÓN DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES

La protección que en cada país ofrecen los tratados internacionales de derechos humanos está determinada por el contexto jurídico y político de cada Estado. Por lo general, los Estados se dividen en dos categorías:

- Estados monistas (donde la aplicación es automática), en los que las normas de los tratados internacionales se integran ‘per se’ (de pleno derecho) en el ordenamiento jurídico nacional, una vez que el Estado se ha adherido a dicho tratado.
- Estados dualistas (donde la aplicación no es automática) en los que es preciso aprobar una ley habilitante o de aplicación a fin de incorporar al derecho del país las obligaciones que figuran en el tratado.²¹⁵

Las INDH que operan en Estados dualistas deben promover la aprobación de leyes habilitantes para incorporar las obligaciones internacionales a la legislación del país. La estrategia de cabildeo puede ser similar a la que se esbozó para propiciar la adhesión del Estado a los tratados de derechos humanos. Las INDH también pueden ofrecer asistencia técnica con miras a preparar o revisar dicha legislación.

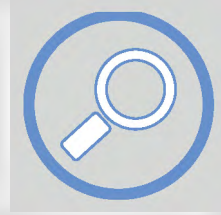
213 Se entiende por reserva “una declaración unilateral ... hecha por un Estado al firmar, ratificar, confirmar formalmente, aceptar o aprobar un tratado o al adherirse a él, con objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a ese Estado”. Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, artículo 2 (1) (d). Nótese también que el artículo 19 de la Convención de Viena estipula que un Estado puede formular una reserva siempre que ésta no esté prohibida por el tratado o no sea incompatible con el objeto y el fin del tratado.

214 Comisión Nacional de Derechos Humanos de Bangladesh, *Seminario nacional sobre el Convenio N° 169 de la OIT y los derechos humanos de los pueblos indígenas en Bangladesh, Dacca (Bangladesh), 8 de junio de 2011*. Hay más información disponible al respecto en: www.nhrc.org.bd/PDF/seminar%20on%20169.pdf.

215 El sistema judicial y político de un Estado determinará si se trata de un Estado monista o dualista. Véase *The International Covenant on Civil and Political Rights: Cases, Materials and Commentary* (2ª ed.); S. Joseph, J. Schultz y M. Castan, eds. (2004); pág. 14.

En 2007, la **Comisión Nacional de Derechos Humanos de Nepal** celebró un seminario sobre los derechos de los pueblos indígenas y los tratados internacionales. Los asistentes al seminario, entre los que figuraban los delegados de las organizaciones indígenas, instaron al gobierno a que ratificara el Convenio N° 169 de la OIT.²¹⁶

Nepal ratificó el Convenio N° 169 de la OIT en septiembre de 2007. Desde entonces, la Comisión ha promovido la aplicación del Convenio e incluso revisó el informe estatal sobre el mismo.²¹⁷



La incorporación de los tratados de derechos humanos a la legislación nacional tendrá un efecto positivo desproporcionado sobre los pueblos indígenas, debido a que estas comunidades son muy vulnerables a las violaciones de los derechos humanos. Debe señalarse que la incorporación del Convenio N° 169 de la OIT beneficiará particularmente a los pueblos indígenas, a causa de la atención especial que en ese documento se les concede.

Además de efectuar labores generales de cabildeo, las INDH deben instar a sus Estados a que consideren específicamente de qué manera la aplicación en el país de los criterios internacionales podría ayudar a promover, proteger y hacer realidad los derechos humanos de los pueblos indígenas. En este sentido, tendrán suma importancia las consultas y la interacción real con dichos pueblos.

LA APLICACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ÁMBITO NACIONAL

El derecho internacional de derechos humanos impone a los Estados la obligación de aplicar en cada país los estándares contenidos en los tratados a los que se han adherido. Pero las modalidades de aplicación de esos criterios se dejan a la discreción de cada Estado. Esta aplicación se puede realizar mediante diversos mecanismos, entre otros:

- La protección constitucional de los derechos humanos.
- Una ley de derechos humanos.
- El requisito de presentar una declaración de respeto a los derechos humanos cuando se aprueben nuevas leyes.
- Planes de acción nacionales en materia de derechos humanos.



Aun cuando no se apliquen en el país, los estándares internacionales pueden tener una repercusión indirecta sobre las leyes nacionales, porque las normas y los preceptos que contienen pueden ser usados por la judicatura para interpretar disposiciones legales ambiguas.²¹⁸ Si su mandato se lo permite, las INDH pueden desempeñar una función estratégica de asesoramiento a los tribunales (como *amicus curiae* o “amigos de la corte”) en lo tocante a los estándares de derechos humanos que sean pertinentes y aplicables.

216 Comisión Nacional de Derechos Humanos de Nepal, NHRC e-bulletin, Vol. 5, N° 3 (13 de junio de 2007), pág. 4, disponible en: http://nhrcnepal.org/nhrc_new/doc/newsletter/Ebulletin-Vol5-5.pdf.

217 Respuesta al cuestionario del ACNUDH sobre buenas prácticas en relación con los derechos de los pueblos indígenas.

218 Véase *R vs. Secretary of State for the Home Department ex parte Brind* (1991) AC 696, pág. 747; *Attorney General of Botswana vs. Dow* (1994) (6) BCLR 1, párr. 29-30; y *The International Covenant on Civil and Political Rights: Cases, Materials and Commentary*, pág. 16.

En 2007, el Tribunal Supremo de Belice usó la Declaración como texto orientador, al interpretar la Constitución del país para defender el derecho de los pueblos indígenas Maya a sus tierras tradicionales.²¹⁹



En contadas ocasiones las reformas legales son suficientes para lograr por sí solas la aplicación efectiva de los criterios internacionales.²²⁰ Hay toda una gama de instrumentos jurídicos, políticas, prácticas y programas que influye en el logro de una aplicación real. La labor de promoción que las INDH llevan a cabo debe hacer hincapié en que la legislación es sólo el principio del proceso de aplicación en el país y no constituye en ningún caso su punto final.²²¹

Las INDH pueden también promover un plan nacional de acción en pro de los derechos humanos, que incluya referencias específicas a las obligaciones internacionales del Estado. Un plan de este tipo podría esbozar las medidas estratégicas necesarias para velar por la protección, promoción y realización de los criterios de derechos humanos. Las INDH pueden facilitar al Estado asistencia técnica para elaborar un plan nacional de acción en materia de derechos humanos.

4. LA APLICACIÓN DE LA DECLARACIÓN

Las INDH se encuentran en una posición privilegiada para desempeñar una función importante con miras a fomentar la aplicación de la Declaración en el plano nacional.

En primer lugar, la ejecución de actividades coherentes con este manual reforzará a las INDH en la tarea de lograr que la Declaración se aplique en el país. A continuación se exponen otras iniciativas específicas que las INDH pueden llevar a cabo en ese sentido.

4.1. USAR LA DECLARACIÓN COMO CRITERIO DE REFERENCIA

Una de las maneras más eficaces en que las INDH pueden fomentar la aplicación de la Declaración en el plano nacional es usándola como un estándar de referencia común.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos de Kenya celebra foros nacionales para promover los derechos de los pueblos indígenas. La Declaración se usa para orientar esa labor de promoción.²²²



219 *Manuel Coy et al vs. The Attorney General of Belize et al*, Tribunal Supremo de Belice, Denuncias N° 171 y 172 (2007). Véase también A/HRC/9/9, párr. 54.

220 Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 3 (1981) sobre la aplicación del pacto a nivel nacional (artículo 2).

221 *Toolkit for Collaborating with National Human Rights Institutions* (2010), pág. 38.

222 Respuesta al cuestionario del ACNUDH sobre buenas prácticas en relación con los derechos de los pueblos indígenas.

Mientras más se utilicen las normas que figuran en la Declaración para supervisar la conducta del Estado en relación con los derechos humanos de los pueblos indígenas, más esas normas se convertirán en estándares de referencia.

La **Comisión de Derechos Humanos de Malasia** usa la Declaración como marco y punto de referencia importante para la elaboración y ejecución de los programas que lleva a cabo su **Comité de Derechos de los Pueblos Indígenas**.²²³



4.2. DENUNCIAS

En el artículo 40 de la Declaración se estipula la obligación de los Estados de crear “procedimientos equitativos y justos” y dar a los pueblos indígenas “una reparación efectiva” de toda lesión de sus derechos. Los Principios de París también establecen que las INDH deben, en función de sus mandatos, recibir y resolver todas las denuncias posibles de los pueblos indígenas en relación con sus derechos humanos. Esto incluye las denuncias que tienen relación directa con la Declaración.

En los países donde las INDH no disponen de un mandato lo suficientemente amplio que les permita recibir y resolver las denuncias de los pueblos indígenas en relación con las violaciones de sus derechos humanos, en particular las que figuran en la Declaración, esas instituciones pueden cabildear al respecto ante los órganos del Estado.

4.3. UN PLAN NACIONAL PARA LA APLICACIÓN DE LA DECLARACIÓN

Si se tiene en cuenta que la Declaración es una compilación de los criterios de derechos humanos existentes, su “aplicación efectiva” necesitará de una estrategia holística y no de medidas ad hoc. En este sentido, es importante que la aplicación se realice en todos los órganos y departamentos del Estado. Una de las dificultades que suelen confrontar los representantes de los pueblos indígenas es la interacción con diversos departamentos del gobierno.

Es necesario disponer de un enfoque integrado que refleje la interrelación entre los derechos humanos. Asimismo, ese enfoque debe reflejar la realidad viva de los pueblos indígenas; por ejemplo, los derechos a las tierras, los territorios y los recursos están integralmente vinculados a los derechos a la salud, la educación y la cultura. Las INDH pueden aportar un impulso estratégico a fin de lograr un enfoque integrado para la aplicación del plan, mediante labores de promoción y cabildeo en pro de la elaboración de un plan nacional de ejecución.

Además, es importante que las INDH promuevan la idea de que los pueblos indígenas deben participar en la elaboración de todo plan nacional de aplicación. Esta postura refleja el artículo 38 de la Declaración que estipula que “los Estados, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas, adoptarán las medidas apropiadas, incluidas medidas legislativas, para alcanzar los fines de la presente Declaración”. Con arreglo a este principio, uno de los objetivos de la estrategia podría incluir la aprobación de una ley que diera fuerza legal en el país a las disposiciones de la Declaración.

223 Ibid.

En noviembre de 2007, el Estado Plurinacional de Bolivia adoptó una ley en virtud de la cual la Declaración adquirió fuerza legal en el país. Además, la Declaración ha servido en el Estado Plurinacional de Bolivia, Ecuador y Nepal como pauta normativa en los procesos de revisión de la Constitución.²²⁴



Al igual que ocurre con la aplicación de los tratados, la legislación por sí sola no suele ser suficiente para proteger, promover y hacer realidad los derechos humanos de los pueblos indígenas. Por consiguiente, un plan nacional de aplicación efectiva debería abarcar los siguientes elementos:

- La participación activa de los pueblos indígenas en cada fase de su concepción, elaboración, aplicación, seguimiento y evaluación.
- Alguna modalidad de protección legislativa.
- Un mecanismo que permita la revisión de las leyes y políticas vigentes (ver más adelante).
- Un mecanismo eficaz para la presentación y tramitación de las denuncias.
- Cursos de capacitación para legisladores, responsables de formular las políticas y encargados de aplicarlas en relación con los derechos humanos de los pueblos indígenas.
- Un mecanismo que permita la revisión del plan nacional, a fin de facilitar las modificaciones, cuando sean necesarias.

4.4. EL EXAMEN DE LAS LEYES, LAS POLÍTICAS Y LOS PROGRAMAS EXISTENTES

A fin de velar por que la aplicación sea efectiva, será preciso examinar las leyes, las políticas y los programas existentes que conciernen a los derechos humanos de los pueblos indígenas, para que sean coherentes con la Declaración. Como se señala en el Capítulo 13, el Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas ha formulado recomendaciones a varios Estados para que lleven a cabo revisiones de ese tipo. Por ejemplo, tras realizar una misión a Australia en 2009, el Relator Especial recomendó que:

Los gobiernos de los Estados y del Commonwealth deberían revisar todas las leyes, políticas y programas que afectan a los Aborígenes y los Isleños del Estrecho de Torres, a la luz de la Declaración.²²⁵

Esta tarea de revisión puede asumir diversas formas, entre otras:

- El examen sistemático de las leyes y políticas, a cargo de una comisión investigadora.
- La revisión de la legislación existente que se encuentre actualmente sujeta al examen del parlamento con miras a su modificación.
- Examen de la aplicación que hacen los departamentos del gobierno de las políticas y los programas que conciernen a los pueblos indígenas.
- Revisiones temáticas (por ejemplo, volver a examinar las leyes y políticas que afectan a las tierras, los territorios y los recursos).

Por medio de estas iniciativas las INDH pueden aportar a sus Estados una importante asistencia técnica. Además de colaborar con sus Estados, las INDH pueden iniciar su propio examen de las leyes, las políticas y los programas nacionales, en el marco de sus labores habituales de seguimiento.

224 A/HRC/9/9, párr. 52-53.

225 A/HRC/15/37/Add.4, párr. 74.

El **Centro Noruego de Derechos Humanos** publica cada año un anuario en el que examina la situación de los derechos humanos en Noruega.²²⁶



Delegados del pueblo *Saami* asisten a la inauguración del 12º período de sesiones del Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas. Foto: Naciones Unidas / Rick Bajornas

PUNTOS CLAVE: CAPÍTULO 8

- Las INDH tienen el mandato de asesorar y formular recomendaciones a sus gobiernos y otras entidades interesadas.
- Las INDH pueden usar su mandato para promover cambios en las leyes, políticas y prácticas estatales que violen o limiten los derechos de los pueblos indígenas.
- A las INDH se les exhorta a usar la Declaración como marco de referencia habitual en su labor de promoción de los derechos de los pueblos indígenas.



²²⁶ Hay información adicional al respecto en: www.jus.uio.no/smir/english/about/national-institution/.

Capítulo 9:

Investigaciones y denuncias

PREGUNTAS FUNDAMENTALES

- ¿Tienen las INDH la autoridad necesaria para investigar las denuncias individuales y colectivas por violaciones de los derechos humanos de los pueblos indígenas?
- ¿Qué pueden hacer las INDH para que aumenten las vías de compensación y reparación a los pueblos indígenas que han padecido la violación de sus derechos humanos?



PRINCIPIOS FUNDAMENTALES Y CRITERIOS INTERNACIONALES PERTINENTES PARA LA PARTICIPACIÓN DE LAS INDH

Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas

Artículo 40

Los pueblos indígenas tienen derecho a procedimientos equitativos y justos para el arreglo de conflictos y controversias con los Estados u otras partes, y a una pronta decisión sobre esas controversias, así como a una reparación efectiva de toda lesión de sus derechos individuales y colectivos. En esas decisiones se tendrán debidamente en consideración las costumbres, las tradiciones, las normas y los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas interesados y las normas internacionales de derechos humanos.

Artículo 42

... los Estados, promoverán el respeto y la plena aplicación de las disposiciones de la presente Declaración y velará por su eficacia.

Principios de París

Modalidades de funcionamiento

En el marco de sus actividades, la institución nacional deberá:

- (a) Examinar libremente todas las cuestiones comprendidas en el ámbito de su competencia, que le sean sometidas por el gobierno o que decida conocer en virtud de sus atribuciones, a propuesta de sus miembros o de cualquier solicitante.

Principios complementarios relativos al estatuto de las comisiones dotadas de competencia cuasi jurisdiccional

La institución nacional podrá estar facultada para recibir y examinar denuncias y demandas relativas a situaciones particulares. Podrán recurrir a ella los particulares, sus representantes, terceros, organizaciones no gubernamentales, asociaciones de sindicatos y cualquier otra organización representativa. En ese caso, y sin perjuicio de los principios antes mencionados que se refieren a otros aspectos de la competencia de las comisiones, las funciones que se les encomienden podrán inspirarse en los siguientes principios:

- (a) tratar de hallar una solución amistosa mediante la conciliación o, dentro de los límites establecidos por ley, mediante decisiones obligatorias o, en su caso, cuando sea necesario, siguiendo un procedimiento de carácter confidencial;



- (b) informar al autor de la demanda acerca de sus derechos, en particular de los recursos de que dispone, y facilitarle el acceso a esos recursos;**
- (c) conocer de todas las denuncias o demandas o transmitir las a cualquier otra autoridad competente, dentro de los límites establecidos por ley;**
- (d) formular recomendaciones a las autoridades competentes, en particular proponer modificaciones o reformas de leyes, reglamentos y prácticas administrativas, especialmente cuando ellas sean la fuente de las dificultades encontradas por los demandantes para hacer valer sus derechos.**

La investigación y resolución de denuncias de violaciones de los derechos humanos es una función esencial de las INDH. Cada una de estas instituciones desempeñará su cometido de tramitar estas denuncias de manera diferente, con arreglo a su mandato específico. Las INDH pueden estar facultadas para:

- Examinar las denuncias individuales y formular recomendaciones sobre reparación y compensación dirigidas a las autoridades competentes.
- Examinar las denuncias presentadas por grupos o comunidades, en reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas.
- Remitir los casos a las autoridades competentes, entre otras los organismos gubernamentales, el parlamento, los tribunales y la fiscalía.
- Procurar reparación o compensación ante las cortes y los tribunales, en representación de los demandantes.
- Proporcionar asesoramiento a las cortes y los tribunales en calidad de *amicus curiae*.
- Emitir órdenes de obligado cumplimiento y decisiones jurídicamente vinculantes.
- Ordenar que las autoridades que han vulnerado los derechos indemnicen a sus víctimas.
- Si se trata de INDH situadas fuera de la región de Asia y el Pacífico, comparecer ante órganos regionales, tales como cortes regionales de derechos humanos.²²⁷



Un artista indígena de Filipinas, en el acto inaugural del Año Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo. Foto: Naciones Unidas / John Isaac.

227 *Toolkit for Collaborating with National Human Rights Institutions* (2010), pág. 32.

En 2011, la presidenta de la **Comisión de Derechos Humanos de Filipinas**, Loretta Ann Rosales, ofreció una conferencia de prensa para anunciar las conclusiones de la Comisión, tras las investigaciones realizadas con motivo de las denuncias de violaciones de los derechos humanos de los pueblos indígenas, presuntamente cometidas por Oceana Gold, una empresa minera de capital extranjero que operaba en Filipinas.²²⁸



La presidenta declaró: “La historia del desarrollo en Filipinas se ha visto ensombrecida por el grave deterioro medioambiental causado por actividades económicas que han estado acompañadas de violaciones de los derechos civiles y políticos o relacionadas con ellas. En realidad, quienes se oponen a las agresiones perpetradas por el desarrollo se exponen al acoso del gobierno o de las autoridades encargadas de los proyectos. Pero nada es comparable al sufrimiento que han padecido los pueblos indígenas en cuyas tierras comunitarias se han instalado esos proyectos. Los indígenas pierden sus hogares, medios de subsistencia y propiedades, pero, lo que es mucho peor, pierden así su conexión con la tierra y su identidad misma. Cuando esto ocurre, la Comisión de Derechos Humanos no debe permanecer como una espectadora ociosa. Y tampoco el gobierno”.

En junio de 2008, la Comisión recibió informes y denuncias de que presuntamente Oceana Gold había “demolido de manera ilícita y violenta unas 187 viviendas de los indígenas residentes en Didipio”. Según la presidenta Rosales, las demoliciones “supuestamente se habían llevado a cabo sin mediar autos judiciales ni órdenes especiales de demolición emitidas por un tribunal, sin la presencia del alguacil, sin pago de la debida compensación y sin ofrecer alternativas de reubicación o reasentamiento. Según los informes recibidos, esas demoliciones fueron acompañadas de actos de violencia y destrucción innecesarios: los residentes que se resistieron y trataron de salvar sus hogares fueron apaleados, así como los vecinos que trataron de ayudarlos; las motoniveladoras empujaron las casas hasta un barranco donde fueron incineradas. Además, se dijo que la empresa Oceana Gold había acotado grandes trozos de caminos y senderos que los miembros de la comunidad habían usado los últimos 30 años para transportar al mercado los productos de sus granjas. Asimismo se informó de que [Oceana Gold] había establecido retenes alrededor de Barangay, que habían causado dificultades a los indígenas, con la consiguiente e injusta restricción de sus actividades sociales y económicas. Además, se adujo que el Grupo Móvil Regional de la Policía Nacional de Filipinas servía de guardia de seguridad [a la empresa] y que sus funcionarios estaban alojados en las instalaciones [de Oceana Gold]”.

Haciendo uso de las atribuciones de investigación que figuran en su mandato, la Comisión acopió pruebas suficientes para llegar a la conclusión de que Oceana Gold “había violado el derecho de residencia, el derecho a una vivienda adecuada y el derecho a la propiedad, el derecho a la libertad de movimientos y el derecho a no ser objeto de injerencias arbitrarias, el derecho a la seguridad personal de los residentes afectados, y el derecho de la comunidad indígena a expresar su cultura y su identidad”. La Comisión también llegó a la conclusión de que el Grupo Móvil Regional de la Policía Nacional de Filipinas había transgredido su propio reglamento operativo al “portar armas de fuego de gran calibre y hacer uso innecesario y desmedido de la fuerza”.

A la luz de estas conclusiones, la Comisión dictó una resolución unánime en la que recomendó al gobierno que “considere la probabilidad de anular el acuerdo de asistencia técnica y financiera suscrito con la empresa extranjera, habida cuenta de las flagrantes violaciones de los derechos humanos que ha cometido”. La Comisión también pidió a todos los organismos estatales interesados que le presentaran informes, en los 30 días siguientes a la publicación de su resolución, “acerca de las medidas específicas que habían adoptado con miras a respetar, proteger y garantizar los derechos de los pueblos indígenas afectados en Didipio” y “para seguir vigilando la situación de los derechos humanos en Didipio”. Asimismo, la Comisión advirtió a la empresa minera Oceana Gold que “examinara las conclusiones de la Comisión y procediera a una reorientación de sus políticas en lo tocante a las actividades de minería, teniendo en cuenta el respeto de los derechos humanos de la comunidad involucrada”. Además, la oficina regional de la Comisión recibió instrucciones de “promover activamente los derechos humanos de la comunidad afectada y adoptar todas las medidas posibles para evitar que ocurran nuevos actos de violencia y opresión”.

228 Comisión de Derechos Humanos de Filipinas, “Statement on the human rights situation in Barangay Didipio, Kasibu, Nueva Vizcaya” (17 de enero de 2011), disponible en: www.chr.gov.ph/MAIN%20PAGES/news/PS_17Jan2011_didipio.htm

Las principales características de un mecanismo eficaz de investigación de las denuncias se han definido en estos términos:

- La capacidad jurídica adecuada.
- Un conjunto de prioridades definidas y apropiadas
- La competencia institucional.
- La voluntad política necesaria para llevar a cabo su labor.

EL EXAMEN DE LAS DENUNCIAS COLECTIVAS²²⁹

En 2008, la Ley Canadiense de Derechos Humanos fue enmendada a fin de incluir la disposición siguiente:

En toda denuncia formulada a tenor de la Ley Canadiense de Derechos Humanos ... esta Ley deberá interpretarse y aplicarse de modo que otorgue la debida importancia a las tradiciones y leyes consuetudinarias de las Primeras Naciones, en particular al equilibrio entre los derechos e intereses individuales en relación con los derechos e intereses colectivos, en la medida en que sean coherentes con el principio de igualdad de género.²³⁰

La **Comisión Canadiense de Derechos Humanos** preparó unas directrices operativas sobre cómo debía aplicarse esta enmienda. Estas orientaciones se basan en investigaciones encargadas a expertos, en diálogos con los Ancianos y en opiniones de los juristas, facilitadas por la Asociación de Juristas Indígenas.



AMICUS CURIAE O PARTE INTEGRANTE DEL PROCESO JUDICIAL

La **Comisión Nigeriana de Derechos Humanos** intervino en un proceso a fin de obtener una orden judicial que evitara la devastación de las tierras de los pueblos indígenas.

El **Defensor del Pueblo de la República de Ecuador** ha planteado varias veces a los tribunales su preocupación por diversos procesos penales incoados contra dirigentes o activistas indígenas a los que se ha acusado de terrorismo y otros delitos, como consecuencia de haber participado en protestas sociales. Esta iniciativa ha generado cambios de comportamiento en los casos en los que se ha comprobado la infracción de las garantías procesales.

1. LA RECEPCIÓN E INVESTIGACIÓN DE LAS DENUNCIAS

Siempre resulta preferible que las atribuciones de las INDH en relación con la investigación de las denuncias estén consagradas en la ley, con responsabilidades procesales claramente definidas. A partir de esa base, las INDH pueden definir el alcance y la función de un mecanismo de investigación y definir también los temas prioritarios que serán objeto de examen.

Las INDH también deben especificar los criterios de admisibilidad aplicables a las denuncias. Los problemas relativos a los derechos humanos surgen en casi todos los ámbitos de la actividad humana. A fin de evitar el uso ineficiente de los recursos, las INDH deben asignar un orden de prioridad a las denuncias y cuidarse de no tratar asuntos que no sean de su competencia. Por regla general, las

229 Respuesta al cuestionario del ACNUDH sobre buenas prácticas en relación con los derechos de los pueblos indígenas.

230 Ley C-21 2008 (Canadá), s. 1.22.

denuncias deberían estar en relación con los derechos humanos consagrados en la Constitución, las leyes o cualquier otro instrumento que se considere parte de la legislación nacional.

Habida cuenta de que fueron creadas hace relativamente poco tiempo y que son de naturaleza “no vinculante”,²³¹ es probable que algunas INDH carezcan de facultades específicas y detalladas que les permitan investigar las denuncias relativas a violaciones de la Declaración. Pero es importante recordar que la Declaración profundiza en los criterios existentes de derechos humanos, en la medida en que estos se aplican a los pueblos indígenas. De manera que, si una denuncia es admisible a tenor de otro instrumento, la INDH en cuestión podría tenerla en cuenta y usar la Declaración como herramienta interpretativa.

En 2010, la Defensoría de los Pueblos Indígenas de Guatemala recibió 4155 denuncias presentadas por comunidades indígenas con motivo de presuntas violaciones de sus derechos humanos. En ese periodo, se registraron 91 casos de violación de los derechos humanos de los indígenas.²³²



Con el fin de ampliar al máximo la capacidad de las INDH para recibir denuncias relativas a los derechos humanos de los pueblos indígenas y la eficacia de la Declaración como instrumento para abordar esos casos, es importante que los funcionarios de las INDH dispongan de la capacitación adecuada. En este sentido, el presente manual y los materiales didácticos adjuntos tendrán utilidad práctica para los funcionarios encargados de las INDH y para el personal responsable de tramitar las denuncias y las investigaciones.

En los lugares donde las INDH tienen la facultad de aplicar medios alternativos de solución de conflictos, es aconsejable que los encargados de tramitar las denuncias reciban formación profesional durante el ejercicio de sus funciones. Un eje específico de esta capacitación podría incluir los modelos alternativos de solución de disputas utilizados por los pueblos indígenas.

Además, las INDH pueden desempeñar una valiosa función en situaciones de conflicto entre las comunidades indígenas y el Estado y otros grupos, comprendidas las empresas privadas. Entre las posibles situaciones de conflicto figuran la amenaza de daño o el daño real causado por:

- El uso de las tierras y los territorios indígenas por las industrias extractivas.
- El uso de la fuerza contra manifestaciones pacíficas de las comunidades indígenas.
- La detención ilícita o arbitraria de los dirigentes indígenas.

Las INDH pueden iniciar una gama de actividades para tratar de promover la resolución pacífica de estos problemas, comprendidos los esfuerzos para:

- Promover el diálogo entre las partes.
- Fomentar la creación y crecimiento de mecanismos para promover la paz.
- Alentar la aplicación de arreglos que sean aceptables y necesarios para abordar los problemas de derechos humanos subyacentes que podrían estar en la raíz del conflicto.²³³

Asimismo, las INDH pueden desempeñar una función importante al contribuir a abordar el problema de la desventaja o la desigualdad en el diálogo o la negociación con el Estado o la empresa privada.

231 Para un debate más amplio sobre el tema, véase el Capítulo 5.

232 Respuesta al cuestionario del ACNUDH sobre buenas prácticas en relación con los derechos de los pueblos indígenas.

233 *Instituciones Nacionales de Derechos Humanos: Antecedentes, principios, funciones y responsabilidades*, págs. 93-95.

2. CREAR UN PROCEDIMIENTO EFICAZ Y ACCESIBLE PARA TRAMITAR LAS DENUNCIAS

Un mecanismo eficaz de tramitación de denuncias exige competencias organizativas. Esto se logra mediante la aplicación de un sistema de gestión eficiente. En algunos casos, los Equipos de las Naciones Unidas en el País²³⁴ pueden brindar asistencia a las INDH con el fin de aumentar su capacidad interna de tramitar las denuncias y realizar investigaciones.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos de la India fue creada en 1993. En el bienio de 1993-1994, la Comisión recibió 498 denuncias. Hacia 1999-2000, la Comisión había recibido unas 50.000 denuncias.

Con el fin de atender al creciente número de denuncias y aumentar la rapidez, eficiencia y eficacia de la tramitación, la Comisión puso en marcha un proceso de presentación de denuncias por Internet.²³⁵



Un sistema sólido de gestión de denuncias puede estar formado por tres etapas básicas:

- Resolución temprana
 - Selección.
 - Asesoramiento.
 - Resolución/mediación alternativa de la disputa (si la INDH está facultada para hacerlo).
- Investigación de la denuncia
 - Estrategias para la gestión de casos.
 - Investigación.
 - Presentación de los resultados.
 - Análisis de las opciones de recurso ante instancias nacionales e internacionales.
- Recomendaciones y vías de recurso
 - Difundir los informes, resultados y recomendaciones del caso.
 - Hacer cumplir una reparación, comprendidas las decisiones y arreglos judiciales y las mediaciones confidenciales.
 - Ponerse en comunicación con los órganos creados en virtud de los tratados y los organismos regionales, cuando se hayan agotado las vías de recurso internas y nacionales.²³⁶

Es particularmente importante que las INDH se aseguren de que sus procesos de tramitación de denuncias sean accesibles a los pueblos indígenas. Como quedó expuesto en los Capítulos 6 y 7, las INDH deben llevar a cabo actividades de sensibilización orientadas específicamente a los pueblos indígenas, para asegurarse de que éstos comprenden bien sus funciones y su facultad para tramitar denuncias. Además, los trámites deben ser flexibles a fin de que susciten la máxima participación de los pueblos indígenas. Para lograr todo lo anterior, las INDH deberían velar por que:

- La presentación de la denuncia sea gratuita.

234 Los Equipos de las Naciones Unidas en el País (UNCT, por sus siglas en inglés) existen en 136 países y prestan servicios a los 180 Estados en los que ejecutan programas de las Naciones Unidas, sobre todo en los países en desarrollo. Los UNCT aseguran la coordinación interinstitucional y la adopción de decisiones en el plano nacional. Su objetivo fundamental es lograr que los organismos independientes planifiquen y trabajen mancomunadamente, a fin de velar por la obtención de resultados concretos en apoyo de los programas de desarrollo del gobierno. Hay más información disponible al respecto en: www.undg.org/index.cfm?P=1257.

235 Hay más información disponible al respecto en: www.nhrc.nic.in/nhrc.htm.

236 *Toolkit for Collaborating with National Human Rights Institutions* (2010), pág. 33

- Exista la capacidad de recibir tanto las denuncias orales como las escritas.
- Se disponga de los servicios de intérpretes y/o de funcionarios de enlace con los indígenas.
- Los procesos no resulten excesivamente formales.
- Los trámites no vulneren las tradiciones culturales de los pueblos indígenas pertinentes (por ejemplo, que una funcionaria atienda una denuncia, cuando ésta entrañe aspectos culturales que no deben mencionarse en presencia de los hombres).
- Si la denuncia no es aceptada a trámite, los denunciados reciban una explicación clara y pormenorizada de las razones del rechazo y, si procede, se les informe sobre otras vías de recurso.²³⁷

Además, es importante que las INDH concedan atención prioritaria a la víctima en todo el proceso de denuncia. Las víctimas necesitan acceder a la información y los recursos. Debe consultárseles apropiadamente y deben recibir explicaciones exhaustivas acerca de las decisiones.²³⁸

La Comisión Nacional de Derechos Humanos de Corea traduce todos sus formularios de presentación de denuncias a los principales idiomas de los grupos de trabajadores inmigrantes en la República de Corea. Los miembros del personal también reparten folletos informativos, editados en varias lenguas, sobre la Comisión, su función de receptora de denuncias y los derechos de los trabajadores inmigrantes. Estos materiales se distribuyen en los suburbios y otras zonas donde residen esas comunidades. La Comisión realiza esta labor de sensibilización en colaboración con las asociaciones y comunidades de inmigrantes. Además, la Comisión ha establecido acuerdos con varias agencias de traducción para disponer de servicios de interpretación cuando algún trabajador inmigrante desee formular una denuncia.²³⁹



Una mujer cocina arroz en la aldea de Melsanakuppam, en Tamil Nadu (India meridional). Foto: Naciones Unidas/P. Sudhakaran.

237 Ibid., págs. 30-31.

238 *Instituciones Nacionales de Derechos Humanos. Recomendaciones de Amnistía Internacional para la protección y la promoción efectiva de los derechos humanos.*

239 APF, *Promoting and Protecting the Rights of Migrant Workers: The Role of National Human Rights Institutions* (2012), pág. 89.

3. EFECTUAR INVESTIGACIONES

Para facilitar la realización de una investigación eficaz cuando se produce una denuncia de violación de los derechos humanos de una persona o una comunidad indígena, es posible adoptar cierto número de medidas prácticas.²⁴⁰

Una vez que se ha presentado la denuncia, es importante acopiar toda la información posible que pueda respaldar los cargos. Pero el acopio de información no debe llevarse a cabo con métodos que transgredan los usos culturales del pueblo indígena en cuestión.

3.1. ENTREVISTAS

La primera medida es entrevistar rápidamente al denunciante, de preferencia en persona y, si fuera necesario, con la ayuda de un intérprete. El siguiente paso consiste en comprobar la información obtenida en la entrevista. Es importante sopesar si:

- El testimonio es coherente con las informaciones aportadas por otras fuentes independientes (por ejemplo, asociaciones de pueblos indígenas u ONG pertinentes).
- El testimonio se corresponde con políticas o pautas de conducta conocidas que repercutan en los pueblos indígenas.
- Otras pruebas y declaraciones corroboran el testimonio del denunciante.
- El testimonio resulta comprensible para el funcionario de la INDH, habida cuenta de las diferencias lingüísticas y culturales.

Siempre que resulte posible, la Comisión Nigeriana de Derechos Humanos facilita intérpretes para asistir en los procesos incoados por denuncias de los pueblos indígenas.²⁴¹



3.2. MANTENER UN REGISTRO

La compilación de información útil forma parte indispensable de toda investigación. Toda la información que se acopie en relación con una denuncia por violación de los derechos humanos de una persona o comunidad indígena ha de ser debidamente archivada en un fichero y esto incluye:

- Testimonios.
- Declaraciones o quejas.
- Archivos pertinentes.
- Fotografías.
- Declaraciones juradas.
- Informaciones y respuestas de las autoridades.
- Cualquier otra información pertinente (por ejemplo, la que hayan suministrado las organizaciones de los pueblos indígenas).

240 La información que figura en esta sección está tomada principalmente de *Prevención de la tortura: Guía operacional para las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos* (2010), págs. 36-42.

241 Respuesta al cuestionario del ACNUDH sobre buenas prácticas en relación con los derechos de los pueblos indígenas.

Además, deben conservarse los informes pertinentes acerca de las violaciones de los derechos humanos padecidas por los pueblos indígenas, entre otros:

- Estadísticas sobre el número de denuncias recibidas y resueltas que atañen a los pueblos indígenas.
- Decisiones sobre los casos presentados en las cortes competentes (por ejemplo, los tribunales nacionales, en otras jurisdicciones y en los órganos intergubernamentales).
- Informes elaborados por las ONG y las organizaciones de los pueblos indígenas.
- Informes de los órganos internacionales y regionales (por ejemplo, el Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, el Foro Permanente o el Mecanismo de expertos) así como por otras INDH.
- Reportajes publicados en los medios acerca de las violaciones de los derechos humanos de los indígenas.

Esta información adicional puede usarse para comprobar las acusaciones y definir los esquemas habituales de violación de los derechos humanos.

Toda la información obtenida debe recopilarse sistemáticamente en un formato que permita que otros miembros de la INDH la analicen y empleen apropiadamente. Los registros que contengan información confidencial deben conservarse en un lugar seguro y, si es posible, deben despersonalizarse.

Al registrar y archivar la información, las INDH deben estar conscientes de que los pueblos indígenas han padecido a lo largo de siglos el despojo de su identidad, cultura y capacidad de adoptar decisiones. A menudo este despojo ha asumido la forma de registros estatales. La propiedad y el control de estos registros corresponden a quien los crea, en este caso el Estado. Sin embargo, esos registros pueden contener imágenes de importantes modalidades de expresión y conocimientos culturales de los indígenas (por ejemplo, danzas o ceremonias).²⁴²

Este legado tiene dos efectos principales sobre la capacidad de la INDH para crear registros eficaces cuando investiga una denuncia presentada por una persona o una comunidad indígena. En primer lugar, puede manifestarse cierta renuencia a proporcionar información que la INDH pueda archivar. En segundo, puede existir la necesidad de crear, con la colaboración de los pueblos indígenas, un protocolo para registrar y archivar los ficheros que conciernen a dichos pueblos. Los principios que figuran en la Declaración pueden orientar a las partes en la elaboración de un protocolo de ese tipo, que incluya:

- La libre determinación.
- La participación en la adopción de decisiones.
- El consentimiento libre, previo e informado.
- Los derechos a la cultura.²⁴³

Si se elabora un protocolo y luego se les presenta y explica a las comunidades indígenas, es probable que disminuya la renuencia a ofrecer información para los archivos de las INDH.

4. RECOMENDACIONES Y RESARCIMIENTO/ REPARACIÓN

En función del mandato de cada INDH, éstas pueden tener la facultad de publicar “conclusiones” o recomendaciones al término de una investigación sobre violaciones de los derechos humanos. En algunos casos, las INDH pueden exigir que se pague una compensación a las víctimas. Algunas INDH han aprovechado esta faceta de su mandato, tras investigar violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales, incluyendo cuestiones que atañen concretamente a los pueblos indígenas.

242 L. Iacovino, “Rethinking archival, ethical and legal frameworks for records of Indigenous Australian communities: a participant relationship model of rights and responsibilities” en *Archival Science*, Vol. 10 (4) (30 de junio de 2010).

243 M. Gooda, “The practical power of human rights: how international human rights standards can inform archival and record keeping practices” en *Archival Science*, Vol. 12 (2) (1 de junio de 2012), pág. 141.

La **Comisión Nacional de Derechos Humanos de la India** dispone de un mandato que le faculta para investigar los casos de violaciones de los derechos humanos, tanto en respuesta a una denuncia como por su propia iniciativa (motu proprio).

La Comisión tiene también la facultad de solicitar a la policía y otras fuerzas del orden que le proporcionen videos post-mortem e informes de autopsias realizados por los forenses del Estado, en respuesta a los fallecimientos ocurridos mientras la persona estaba arrestada y otras violaciones de los derechos sobrevenidos en los centros de detención.

El mandato de la Comisión no se limita a las violaciones de los derechos civiles y políticos; también está facultada para investigar las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales.

La Comisión aplica habitualmente sus competencias para recomendar el pago de compensaciones económicas a las víctimas de violaciones de los derechos humanos, una vez que la propia Comisión ha llegado a la conclusión de que las autoridades pertinentes violaron los derechos de la víctima.

En uno de esos casos, la Comisión recomendó que se pagara una compensación económica a 125 familias tribales del Estado de Orissa, cuyos niños habían fallecido debido a la desnutrición que les causó el Estado, al negarles el derecho a la alimentación. Los informes indican que, en casi todos los casos, las autoridades estatales acatan las recomendaciones de la Comisión en lo tocante al pago de una compensación económica a las víctimas cuyos derechos han sido vulnerados.²⁴⁴



PUNTOS CLAVE: CAPÍTULO 9

- En función de su mandato, las INDH pueden examinar las denuncias individuales y colectivas presentadas por violación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y formular recomendaciones a las autoridades competentes con el fin de obtener reparación y resarcimiento para las víctimas.
- Los mandatos de algunas INDH les facultan para remitir las denuncias relativas a los derechos humanos a las autoridades competentes, entre otras, las entidades del gobierno, el parlamento, los tribunales y las fiscalías, así como para solicitar reparación y resarcimiento en representación de los denunciantes.



244 Este caso aparece citado en los materiales que Mario Gómez usó en el artículo "National Human Rights Commissions and ESC Rights" para *Circle of Rights, Economic, Social and Cultural Rights Activism: A Training Resource*, disponible en: www1.umn.edu/humanrts/edumat/IHRIP/circle/modules/module23.htm#_edn13.

Capítulo 10:

Investigaciones públicas

PREGUNTAS FUNDAMENTALES

- ¿Cuáles son las ventajas y desventajas de que las INDH realicen investigaciones públicas en relación con los derechos humanos de los pueblos indígenas?
- ¿Qué medidas son necesarias para realizar con eficacia una investigación pública?



PRINCIPIOS FUNDAMENTALES PARA LA PARTICIPACIÓN DE LAS INDH

Principios de París

Competencias y atribuciones

3. La institución nacional tendrá, en particular, las siguientes atribuciones:

- (a) presentar, a título consultivo, al gobierno, al Parlamento y a cualquier otro órgano pertinente, a instancia de las autoridades interesadas o en ejercicio de su facultad de autosumisión, dictámenes, recomendaciones, propuestas e informes sobre todas las cuestiones relativas a la protección y promoción de los derechos humanos; la institución nacional podrá decidir hacerlos públicos ...



La realización de una investigación pública –que también se denomina investigación nacional– sobre violaciones sistemáticas o sumamente graves de los derechos humanos puede ser una estrategia eficaz para las INDH. Una investigación de esta índole permite que las INDH indaguen más allá de una denuncia individual y definan los problemas estructurales o las causas subyacentes de las violaciones de derechos humanos. El acopio eficaz de datos procedentes de las denuncias individuales puede proporcionar las pruebas necesarias que justifiquen la realización de una investigación pública.

La incapacidad de las INDH para abordar las violaciones sistemáticas o muy graves de los derechos humanos puede socavar su credibilidad. En relación con los pueblos indígenas, esa deficiencia puede provocar desconfianza y traducirse en una menor interacción con las INDH.

Las investigaciones públicas son particularmente importantes cuando resulta evidente que la INDH en cuestión no puede tratar adecuadamente una cuestión de derechos humanos mediante la aplicación de su programa de seguimiento habitual o su proceso de denuncias.

Las investigaciones públicas también son útiles porque suelen atraer la atención de los medios de comunicación, lo que contribuye a sensibilizar a la población, suscita su apoyo y puede culminar en reformas de las leyes o las políticas.

Se puede obtener información pormenorizada acerca de la preparación y ejecución de una investigación pública en el *Manual on Conducting a National Inquiry into Systemic Patterns of Human Rights Violation*, publicado conjuntamente por el Foro de Asia y el Pacífico y el Instituto Raoul Wallenberg de Derechos Humanos y Derecho Humanitario.²⁴⁵

245 El manual se publicó en 2012 y está disponible en: www.asiapacificforum.net/support/resources.

En 1995, el gobierno de Australia le pidió a la **Comisión Australiana de Derechos Humanos**²⁴⁶ que llevara a cabo una investigación nacional sobre el caso de los niños que fueron separados por la fuerza de sus familias en las comunidades Aborígenes y entre los Isleños del Estrecho de Torres. En 1997, la investigación concluyó con la publicación del informe titulado *Bringing them home*.²⁴⁷

En el marco de la investigación se llevaron a cabo audiencias y consultas en todas las zonas del país. También se examinó un gran número de denuncias y se analizaron las leyes y políticas del pasado relacionadas con la separación forzosa de niños de familias Aborígenes e Isleños del Estrecho de Torres.

El informe *Bringing them home* mejoró mucho el conocimiento que la población australiana tenía acerca de estas separaciones forzosas y sus efectos permanentes sobre los Aborígenes e Isleños del Estrecho de Torres. Al efecto, se elaboró una colección de material didáctico para uso de las escuelas y la comunidad en general.²⁴⁸

En el informe de la Comisión figuraban varias recomendaciones dirigidas al gobierno australiano, entre otras la de que los parlamentos del país debían disculparse públicamente. En 2007, el gobierno de Australia publicó una disculpa oficial.



1. LAS VENTAJAS DE UNA INVESTIGACIÓN PÚBLICA

Una investigación pública es un proceso de amplio espectro que permite que las INDH realicen simultáneamente varias funciones.

1.1. TRATAR UN GRAN NÚMERO DE DENUNCIAS

Una investigación pública sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas o sobre un aspecto específico de los mismos (por ejemplo, el derecho a las tierras, los territorios y los recursos), le permite a la INDH en cuestión tratar un gran número de denuncias individuales a un costo razonable. Además, el dinamismo de una investigación pública puede suscitar denuncias o información relativa a las violaciones de derechos humanos provenientes de personas que, en otras circunstancias, no habrían establecido contacto con la INDH. Una vez más, este aspecto reviste especial importancia para los pueblos indígenas que a menudo viven en zonas geográficamente aisladas, pueden estar marginados de la información pública y sentir desconfianza hacia los órganos del Estado.

1.2. INVESTIGAR LAS CAUSAS SISTÉMICAS DE LAS VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS

Las violaciones de los derechos humanos que padecen los pueblos indígenas tienen a menudo causas subyacentes y sistémicas, tales como la marginación del proceso de adopción de decisiones. Una investigación pública puede resultar un medio eficaz de examinar esas causas subyacentes de la desventaja de los pueblos indígenas y de la violación de sus derechos.

1.3. ANALIZAR LAS LEYES Y POLÍTICAS NACIONALES

Las investigaciones públicas ofrecen a las INDH la oportunidad de analizar las leyes y políticas vigentes y evaluar su coherencia con los principios de la Declaración.

246 Información suministrada por la Comisión Australiana de Derechos Humanos.

247 El informe está disponible en: www.humanrights.gov.au/social_justice/bth_report/index.html.

248 Hay información adicional disponible en: www.humanrights.gov.au/education/bringing_them_home/index.html.

1.4. INSTRUIR Y SENSIBILIZAR

Una investigación pública puede ser un poderoso instrumento didáctico para sensibilizar a la opinión acerca de los problemas de derechos humanos que afrontan los pueblos indígenas y la población en general. Es probable que las investigaciones públicas susciten gran atención de los medios de comunicación y generen documentos que luego puedan usarse en programas educativos. Por lo tanto, una investigación pública puede ser un medio útil para aumentar la comprensión de la población acerca de los problemas de derechos humanos que confrontan los pueblos indígenas.

1.5. ELABORAR RECURSOS EFICACES

Las recomendaciones derivadas de una investigación pública, basadas en pruebas, análisis e indagaciones, tendrán credibilidad y proporcionarán medidas claras y prácticas para elaborar las estrategias adecuadas que permitan abordar los problemas sistémicos de derechos humanos que padecen los pueblos indígenas.

2. LAS DESVENTAJAS DE UNA INVESTIGACIÓN PÚBLICA

Aunque la realización de una investigación pública puede ser un mecanismo muy eficaz, también entraña un conjunto de problemas que las INDH deben examinar detalladamente antes de decidirse a emprenderla.

2.1. RECURSOS

Una investigación pública eficaz exige una considerable inversión de tiempo, competencias y recursos, tanto humanos como económicos. El volumen de recursos necesarios dependerá del alcance de la investigación (por ejemplo, ¿se va a centrar en los aspectos generales de los derechos humanos de los indígenas o en un ámbito específico?). Para llevar a cabo la investigación habrá que designar a miembros de la Comisión y del personal encargado de la formulación de políticas, las relaciones con la prensa y la administración de la entidad. En los países donde las INDH no cuentan con las competencias necesarias, será preciso contratar los servicios de consultores externos.

2.2. LA COLABORACIÓN DE LOS TESTIGOS Y EL ACCESO A LAS PRUEBAS NECESARIAS

Como quedó expuesto en el Capítulo 6, tal vez los pueblos indígenas se muestren renuentes a colaborar con la investigación, porque consideren que la INDH es un órgano del Estado. Algunos asuntos que guardan relación con los derechos humanos pueden ser delicados y los testigos indígenas pueden ser renuentes a hablar de ellos en público. Además, el temor a las represalias puede inhibir la trasmisión de informaciones o la presentación de pruebas. Los idiomas también pueden obstaculizar el acceso a la información necesaria para la investigación.

En algunos casos, los órganos y funcionarios del Estado pueden tratar de bloquear el acceso a la información y las pruebas que las INDH necesitan para llevar a cabo una información exhaustiva.

2.3. UNA ACTIVIDAD SINGULAR Y NO UN PROCESO

Una investigación pública atraerá la atención de la población hacia los derechos humanos de los pueblos indígenas durante un periodo de tiempo determinado. Pero la índole sistémica y arraigada de numerosos problemas que afrontan esos pueblos exigirá una estrategia a largo plazo y un proceso de seguimiento permanente, para garantizar cambios duraderos.

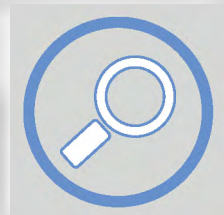
3. PASOS PARA EMPRENDER UNA INVESTIGACIÓN PÚBLICA

3.1. DEFINIR EL MANDATO

El primer paso para iniciar una investigación pública consiste en definir su objetivo, alcance y cronograma. Hasta donde sea posible, es importante lograr la participación de los pueblos indígenas en esta fase de planificación. Probablemente la mejor manera de hacerlo sea colaborando con las organizaciones y los órganos supremos de las comunidades indígenas.

Aunque este proceso pueda resultar muy prolijo, un mandato claramente definido que cuente con la adhesión de los pueblos indígenas es requisito indispensable para llevar a cabo una investigación legítima, centrada y eficaz.

Desde su creación, la **Comisión de Derechos Humanos de Malasia (SUHAKAM)** ha recibido numerosas denuncias de presuntas violaciones de los derechos humanos de los pueblos indígenas. En respuesta a esas denuncias, SUHAKAM realizó varias investigaciones y estudios que le permitieron detectar los síntomas de un esquema sistémico de problemas relacionados con los derechos tradicionales de los pueblos nativos a la tenencia de tierras. En 2010, SUHAKAM decidió emprender una investigación nacional sobre los derechos a la tierra de los pueblos indígenas de Malasia.



Antes de realizar la investigación, SUHAKAM recibió asistencia técnica y capacitación del Foro de Asia y el Pacífico y el Instituto Raoul Wallenberg de Derechos Humanos y Derecho Humanitario.

En la fase inicial del proceso, SUHAKAM preparó un documento de antecedentes, que proporcionó la información contextual acerca de los pueblos indígenas de Malasia e hizo hincapié en las bases jurídicas que la facultaban para realizar la investigación nacional.²⁴⁹ En el documento se explicaba que el mandato de la investigación nacional consistía en:

- (i) Establecer si el derecho a la tierra de los pueblos indígenas está reconocido en las instancias constitucional, jurídica y administrativa del país y si esas instancias protegen y promueven realmente ese derecho.
- (ii) Investigar cuál es la situación de los derechos de los pueblos indígenas a la tierra y la repercusión del reconocimiento de esos derechos o de la ausencia del mismo sobre los derechos sociales, económicos, culturales y políticos de esos pueblos, teniendo en cuenta las leyes nacionales e internacionales pertinentes.
- (iii) Definir los obstáculos que impiden a los pueblos indígenas el ejercicio pleno del derecho a la tierra, según sus necesidades y exigencias.
- (iv) Generar y promover más conciencia, conocimiento y comprensión sobre el derecho de los pueblos indígenas a la tierra y sobre su estilo de vida.
- (v) Sobre la base de los hechos y las constataciones derivados de la investigación nacional, formular recomendaciones a los gobiernos federales y estatales en relación con los siguientes aspectos, aunque no limitados a los mismos:
 - (a) La revisión de las leyes nacionales relativas a la tierra y otras leyes y políticas conexas, con miras a dotarlas de un enfoque basado en los derechos humanos que aborde, en particular, los problemas que confrontan los pueblos indígenas cuando reivindican sus tierras; y

249 Hay información adicional disponible en: www.suhakam.org.my/web/682315/1.

(b) La formulación de estrategias y de un plan de acción, con el fin de proteger y promover el derecho de los pueblos indígenas a sus tierras, como parte integral e indivisible de la protección y promoción de los demás derechos humanos.

SUHAKAM celebró numerosas consultas públicas, visitas de indagación y sesiones de debate como parte de la investigación nacional que comenzó en diciembre de 2010 y prosiguió hasta 2012. SUHAKAM también estableció un proceso para recibir informes escritos de la población y las partes interesadas. Además, la Comisión asignó a varios investigadores el cometido de apoyar las pesquisas mediante la realización de estudios específicos sobre temas seleccionados, tales como los casos de conflicto a causa de la tierra y la coherencia de las normas y políticas locales que afectan a las tierras de los pueblos indígenas con los criterios internacionales de derechos humanos. En la nota de prensa que anunció el inicio de la investigación nacional, SUHAKAM declaró que se proponía realizar un “levantamiento de mapas mediante el Sistema de Información Geográfica (SIG)” de las lindes y los territorios que los indígenas reivindicaban.²⁵⁰

Un elemento medular de la investigación nacional fue el acopio de pruebas mediante la celebración de audiencias públicas. La Comisión empleó sus facultades cuasi judiciales para celebrar esas audiencias en diversos lugares del país y escuchó las declaraciones de los testigos esenciales, a quienes se había invitado o convocado para que asistieran. Las audiencias públicas fueron coordinadas por un equipo de pesquisas encabezado por el presidente de SUHAKAM, Tan Sri Hasmy Agam. Las audiencias se llevaron a cabo en lugares abiertos al público y tanto la prensa como la población en general pudieron asistir libremente.



Un hombre indígena hace uso de la palabra en una audiencia pública celebrada en el marco de la investigación nacional sobre los derechos a la tierra de los pueblos indígenas en Malasia. Foto: Comisión de Derechos Humanos de Malasia.

²⁵⁰ Comisión de Derechos Humanos de Malasia, “SUHAKAM to conduct a national inquiry into the land rights of indigenous peoples in Malaysia”, disponible en: www.suhakam.org.my/web/682315/13.

3.2. PRESENTACIÓN FORMAL DE LA INVESTIGACIÓN

A fin de lograr la máxima notoriedad y la participación real de la población, una investigación pública debe ser objeto de una presentación oficial. Además, los interesados pertinentes deben recibir información acerca del mandato, propósito, objetivos y método operativo de la investigación.

La presentación oficial debe servir también para informar a los pueblos indígenas, en un formato accesible y adaptado a su cultura, y en un idioma que puedan comprender fácilmente, en particular a las personas y comunidades a los que concierne la investigación.

3.3. INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

Todas las leyes y normativas nacionales pertinentes deberán compilarse, así como los criterios internacionales y regionales de derechos humanos y la jurisprudencia conexas. Esta labor permitirá examinar hasta qué punto el Estado cumple con los criterios internacionales en la materia.

3.4. DENUNCIAS INDIVIDUALES

Todas las denuncias pertinentes que se reciban en el proceso de investigación deberán examinarse en busca de los factores sistémicos que refuerzan o perpetúan la denegación de los derechos humanos a los pueblos indígenas.

3.5. AUDIENCIAS PÚBLICAS

Hasta donde lo permita el presupuesto de la comisión investigadora, la indagación debe ir a los pueblos indígenas en sus comunidades y no esperar a que los pueblos indígenas acudan a los investigadores. En este sentido, probablemente las audiencias públicas deberán celebrarse fuera de las principales ciudades.



Mujeres indígenas Yaku en Lakipia (Kenya). Foto: ACNUDH/Samia Slimane.

También será importante recabar la participación de funcionarios, organizaciones de los pueblos indígenas, ONG competentes, abogados especializados en derechos humanos y profesores universitarios.

A fin de reforzar la interacción de la población con la investigación, deberán examinarse nuevos métodos de recibir información y declaraciones. Entre otras vías cabe considerar el uso de las redes sociales, el correo electrónico y las entrevistas en formato de video.

3.6. ENTREVISTAR A LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Con arreglo al enfoque basado en los derechos humanos, es importante que las voces indígenas figuren en el informe. Por lo tanto, un elemento medular de toda investigación pública serán las entrevistas a los pueblos indígenas.

Para facilitar la realización de las entrevistas, será fundamental contar con las organizaciones de los pueblos indígenas. Al entrevistar a los indígenas, será preciso tener en cuenta sus características culturales.

3.7. LA ELABORACIÓN DEL INFORME Y SUS RECOMENDACIONES

El informe final es uno de los resultados más importantes de una investigación pública. Al prepararlo, debe tenerse en cuenta su estructura durante las etapas iniciales de la investigación, ya que ésta podría influir en la naturaleza de la indagación.

Para lograr un informe eficaz, capaz de arrojar resultados positivos, han de tenerse en cuenta los elementos siguientes:

- **Estilo y lenguaje:** El informe se redactará para un grupo específico de destinatarios (en la mayoría de los casos, políticos y funcionarios). Pero también deberá ser accesible para una audiencia más amplia, que incluye a los pueblos indígenas. Deberá estar redactado en un lenguaje sencillo. Las INDH deben sopesar la posibilidad de elaborar una versión “comunitaria” del informe, en el idioma local, que sea más sucinta y fácil de entender. Las recomendaciones deberán formularse de manera que estén claramente orientadas, sean aplicables y puedan traducirse fácilmente en leyes o políticas.
- **Contenido:** El informe debe abordar las cuestiones esbozadas en su mandato. Debe incluir detalles de los hechos reales y un análisis consecuente basado en los derechos humanos. Las conclusiones deben basarse en las pruebas compiladas.
- **Formato y plazos:** El formato de un informe influirá en su repercusión y su capacidad de concitar la atención de la población. Las INDH deben sopesar la posibilidad de usar el contenido del informe para generar otros recursos, como pueden ser los materiales didácticos. El informe deberá presentarse de manera pública a fin de realzar su notoriedad.

3.8. EL SEGUIMIENTO

Las INDH deben entablar un diálogo con las autoridades competentes a fin de examinar las medidas necesarias para aplicar las recomendaciones del informe. Esas medidas serán luego objeto de una labor de seguimiento.

Asimismo, las INDH deben tratar de mantenerse en contacto posteriormente con los pueblos y las comunidades indígenas que hayan participado en la investigación pública y transmitirles los informes pertinentes.

En 2004, tras numerosas denuncias por violaciones de los derechos humanos de la comunidad indígena Khomani San, la **Comisión Sudafricana de Derechos Humanos** inició una investigación.

La investigación constó de tres etapas principales:

La primera consistió en la *investigación*, dirigida por el personal de la Comisión y por investigadores contratados, cuando se necesitaron competencias específicas. La investigación se realizó de manera integral, utilizando diversas fuentes y disciplinas.

La segunda etapa fue de *consultas*, efectuadas por el personal de la Comisión en la comunidad Khomani San. La sensibilidad cultural y la obtención de la confianza de la comunidad fueron elementos esenciales de esta fase.

La tercera etapa consistió en una *audiencia pública* de tres días de duración con la comunidad Khomani San. La audiencia se llevó a cabo en el territorio de la comunidad, para facilitar su participación. Particulares, organizaciones comunitarias, ONG y otros interesados, así como diversos organismos del gobierno participaron en esta audiencia pública.²⁵¹

Un resultado importante de la investigación fue que los miembros de la comunidad declararon ante la Comisión que se trataba de

*... la primera oportunidad real que tenían de explicar los problemas que les afectaban y que amenazaban a su supervivencia, cultura, idioma, prosperidad económica y futuro en cuanto a su condición de pueblo.*²⁵²

En el informe final de la investigación se formularon numerosas recomendaciones dirigidas a diversos interesados y a distintas instancias gubernamentales. Desde que se realizó la investigación, estas recomendaciones se han convertido en la piedra angular de la labor de la Comisión con miras a promover los derechos de los pueblos indígenas en Sudáfrica. En consecuencia, la Comisión ha asumido una función de vigilancia, dando seguimiento a la aplicación de las recomendaciones y solicitando datos e informes actualizados a varios departamentos del gobierno.



PUNTOS CLAVE: CAPÍTULO 10

- La realización de una investigación pública sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas permite que las INDH desempeñen varias funciones al mismo tiempo. La investigación puede ser un mecanismo eficaz para inducir reformas en las leyes y las políticas. Pero una encuesta pública entraña también desafíos que deben tenerse en cuenta antes de tomar la decisión de llevarla a cabo.
- Para efectuar una investigación pública eficaz sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas, es preciso adoptar varias medidas, entre otras, definir el mandato, la pesquisa y el análisis de la investigación, acopiar las denuncias, celebrar audiencias públicas, entrevistar a los pueblos indígenas, elaborar un informe y dar seguimiento a las recomendaciones, una vez que se ha publicado el informe.



251 Comisión Sudafricana de Derechos Humanos, *Report on the Inquiry into Human Rights Violations in the Khomani San Community* (2004), págs. 9-10, disponible en: www.sahrc.org.za/home/21/files/Reports/KHOMANI_SAN_ENGLISH_FINAL.pdf.

252 Ibid., pág. 4.