
LA ADMISIBILIDAD DE DEMANDAS TERRITORIALES INDÍGENAS EN LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Voltaire de Freitas Michel

Doctor y Máster en Derecho por la Universidad Federal del Rio Grande do Sul (UFRGS)
Profesor de los cursos de graduación y post-graduación lato sensu
do Centro Universitário Ritter dos Reis (UNIRITTER).
Email: voltairemichel@hotmail.com

Marc Antoni Deitos

Doctor en Derecho por la Universidad Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)
Máster en Relaciones Internacionales por la Universidad Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)
Profesor de los cursos de graduación del Centro Universitário Ritter dos Reis (UNIRITTER)
Email: antonideitos@hotmail.com

RESUMEN

Inicialmente, el trabajo presenta un histórico de la formación del sistema regional interamericano de protección a los derechos humanos, destacando la creación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. A partir del análisis de una sucesión de juzgados de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el *paper* avalúa, en primer lugar, el modo como el órgano interpreta las condiciones de admisibilidad de las demandas que notician violaciones a derechos indígenas, sobre todo los relacionados con el reconocimiento de las tierras tradicionalmente ocupadas por esos Pueblos. En seguida, con base en el referencial teórico anterior y delante del hecho concreto de las decenas de casos sometidos a la Corte, el trabajo hace un análisis cualitativo del modo como los requisitos de admisibilidad han sido interpretados por el órgano del sistema regional. Como conclusión, se puede apuntar para una cierta flexibilidad de la mencionada Comisión para la admisión de esas demandas, lo que señala para una receptividad para el conocimiento de demandas relacionadas con tierras indígenas. Para fines metodológicos, el análisis se limitó a los casos sometidos a la Comisión en el período que se inicia con la institución de la Relatoría de Pueblos Indígenas (1990), destinada a la especialización en el abordaje de esas materias.

Palabras-Clave: Derechos Humanos; Comisión Interamericana de Derechos Humanos; Admisibilidad; Derechos Indígenas; Demandas Territoriales.

*ADMISSIBILITY OF INDIGENOUS TERRITORIAL DEMANDS ON THE
INTER-AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS*

ABSTRACT

Initially, the article presents a history of the formation of the inter-regional system of protection of human rights, highlighting the creation of the Inter-American Commission on Human Rights. From the analysis of a series of cases decided by the Inter-American Commission on Human Rights, the paper evaluates, first, how the body interprets the conditions of admissibility of demands who report violations of indigenous rights, particularly those related to the recognition of lands traditionally occupied by these people. Then, based on previous theoretical and before the concrete fact of dozens of cases submitted to the court, the work proposes a qualitative analysis of how the admissibility requirements have been interpreted by the Commission. In conclusion, one can point to a certain flexibility of the said committee for the admission of these demands, which signals a receptiveness to demands related to indigenous lands. For methodological purposes, the analysis was limited to the cases submitted to the commission in the period that begins with the establishment of the Rapporteurship on the Rights of Indigenous Peoples (1990), which detains the expertise in dealing with these matters.

Keywords: Human Rights; Inter-American Commission on Human Rights; Admissibility; Indigenous rights; Territorial Claims.

INTRODUCCIÓN

La creación de los sistemas regionales de protección de derechos humanos, paralelamente a las jurisdicciones domésticas y al sistema global, está amparada en el presupuesto de que países y regiones que comparten historia e identidad cultural tendrían una sensibilidad más apurada para lidiar con cuestiones semejantes y comunes.

A la luz de ese presupuesto, tres sistemas regionales de protección de derechos humanos se interponen como intermediarios entre las jurisdicciones domésticas y el sistema global de protección de derechos humanos: los sistemas regionales interamericano, africano y europeo (HEYNS, PADILLA, ZWAAK, 2006), cada uno enfrentando peculiaridades históricas y culturales propias.

En África, emergen las violaciones de derechos humanos decurrentes, sobre todo, de la intolerancia política y religiosa; en el sistema europeo, la pauta es como convergir intereses disonantes en una sociedad cada vez más plural; y en el americano, entre todos los temas, el que aparece con mayor grado de peculiaridad es la cuestión indígena, como garantía de la identidad cultural y religiosa, y la protección de los derechos humanos de los Pueblos, que, indistintamente, habitaban las Américas antes de los europeos.

Los pormenores del surgimiento del sistema interamericano no integran este trabajo, mientras sea necesario, aunque superficialmente, abordar sus aspectos institucionales en el estado en que se encuentran.

El sistema interamericano de protección a los derechos humanos es amparado por cuatro instrumentos principales: la Carta de la Organización de los Estados Americanos - OEA (1948); la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948), que detalla los derechos mencionados en la Carta de la OEA; la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), conocida como *Pacto de San José de Cuesta Rica*, y el Protocolo Adicional a la Convención en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocido como *Protocolo de San Salvador* (1988).

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, creada por la Resolución VIII de la V Reunión de Consulta de los ministros de las Relaciones Exteriores, ocurrida en Santiago de Chile (1959), y la Corte Interamericana, con competencia contenciosa y consultiva, componen el sistema interamericano de protección de los derechos humanos, integrantes

de la Organización de Estados Americanos. La Corte fue creada por la Convención Interamericana de Derechos Humanos, también conocida como Pacto de San José de Costa Rica, que, simultáneamente, amplió las atribuciones de la Comisión.

La Comisión Interamericana cumple la función de realizar un juicio de deliberación sobre la existencia de infracciones a los derechos humanos en los países signatarios de la Convención. Por eso, en su práctica diaria, y en atención al que determina su acto instituidor, la Comisión realiza un juicio de admisibilidad de las peticiones, que les son sometidas por cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la Organización (art. 44 da Convención).

El primer paso en la internacionalización de una alegada infracción regional a los derechos humanos es el análisis de la admisibilidad ante la Comisión. En seguida, tras la conclusión del examen de mérito, el órgano podrá deliberar por la sumisión de la alegada infracción a la Corte.

Este trabajo tiene como objetivo examinar los casos concretos en que la Comisión apreció la admisibilidad de alegadas violaciones a derechos indígenas y, más específicamente, situaciones que envuelven demandas territoriales. En otras palabras, el propósito es identificar las circunstancias fácticas y jurídicas que determinarán la admisibilidad de demandas territoriales indígenas en el ámbito de la Comisión. Se Justifica el énfasis en los aspectos territoriales por los enfoques económicos indiscutibles que la propiedad de la tierra tiene en países cuyas riquezas nacionales reposan, sobre todo, sobre *commodities* minerales y productos agrícolas, y por la importancia que la relación con que la tierra tiene para el propio desenvolvimiento de los Pueblos autóctonos.

A partir del examen de esos casos concretos, será trazado un padrón, identificándose una constante en los posicionamientos da Comisión en la interpretación de los requisitos de admisibilidad con relación a esos casos concretos. Dicho de otro modo, se buscan los criterios determinantes de la Comisión en la apreciación de los requisitos genéricos de admisibilidad cuando aplicados a casos concretos.

Desde ya, se anticipa que no hace parte del recorte metodológico de este trabajo evaluar las consecuencias concretas de la admisibilidad, o sea, se hubo solución amistosa (posibilidad contenida en la Convención), o encaminamiento del tema a la Corte Interamericana. Ciertamente, por la importancia de esos temas paralelos, ellos merecerán trabajos

independientes.

El artículo se destina no solo a *policymakers*, responsables por políticas públicas en los ambientes domésticos, sino también a todos los interesados, en cualquier nivel o posición, en el reconocimiento de derechos territoriales indígenas. Se busca identificar las circunstancias en que se torna posible, concretamente, el salto del sistema doméstico para el sistema regional.

Para fines metodológicos, el análisis se limitará a los casos sometidos a la Comisión en el período que se inicia con la institución de la Relatoría de Pueblos Indígenas (1990), destinada a la especialización en el abordaje de esas materias.

En la primera parte del trabajo, será abordada la admisibilidad en termos generales, bien como las líneas orientadoras que la Comisión adoptó en su evaluación. En la segunda parte, más especialmente, serán apreciados los casos en que la Comisión apreció demandas territoriales indígenas y deliberó su acogimiento y viabilidad.

1 EL EXAMEN DE ADMISIBILIDAD DE PETICIONES PERANTE LA COMISIÓN INTERAMERICANA

La jurisdicción interamericana de derechos humanos, por su sistema integrado por la Comisión y por la Corte, actúa de modo subsidiario a los sistemas domésticos (MAZZUOLI, 2010).

Por esa razón, la admisibilidad inicial frente la Comisión puede ser interpretada como el primero paso para la internacionalización de una alegada ofensa a los derechos humanos. Para tanto, será presentada, en el siguiente ítem, una tipología genérica de los criterios de admisibilidad y, en seguida, aspectos específicos relacionados al modo como la Comisión las tienen interpretado.

1.1 Principios orientadores de la admisibilidad en la Convención Interamericana

Los requisitos generales de admisibilidad de las peticiones sometidas a la Comisión están previstos en los artículos 46 y 47 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos - *Pacto de San José de Costa Rica*, y pueden ser sintetizados en los siguientes términos:

- a) agotamiento de la jurisdicción doméstica y proposición dentro

del plazo de seis meses, a partir de la fecha en que el presunto perjudicado en sus derechos haya sido notificado de la decisión definitiva (art. 46, 1, ‘a’ e ‘b’);

b) ausencia de litispendencia internacional (art. 46, 1, ‘c’) o, caso no haya cosa juzgada internacional, por la reproducción de petición o comunicación anterior, ya examinada por la Comisión o por otro organismo internacional (art. 47, ‘d’);

c) legitimidad activa (art. 46, 1, ‘d’);

d) pertinencia temática (narrar violación a derechos protegidos por la Convención (art. 47, ‘b’);

e) no ser manifiestamente infundada o improcedente (art. 47, ‘c’).

En ese escenario, se verifica que parte de los requisitos de admisibilidad dicen respeto a la manera, de los demás, al mérito o a cuestiones de fondo, que son analizadas en esa fase, *in status assertionis*.

Dicen respeto – sobre todo a la forma - a análisis del agotamiento de la jurisdicción doméstica y la proposición dentro del plazo de seis meses, la ausencia de litispendencia o cosa juzgada internacional y la legitimidad activa.

De otra parte, se relacionan con la cuestión de fondo la evaluación de la pertinencia temática y si la petición dirigida a la Comisión no es manifiestamente infundada o improcedente.

1.2 El examen de la admisibilidad en el ámbito de la Comisión Interamericana en casos concretos

En la apreciación de los casos concretos sometidos a su competencia, en varias oportunidades la Comisión apreció los requisitos de admisibilidad ya presentados. El objetivo, antes de evidenciar propiamente el análisis de los requisitos de admisibilidad en los casos de demandas territoriales indígenas, es identificar orientaciones genéricas sobre cómo interpretar tales condiciones.

Se destaca, preliminarmente, que la Corte Interamericana, caso provocada por la Comisión, podrá reexaminar las condiciones de admisibilidad. Naturalmente, la posibilidad o no de reexamen expone una disonancia potencial entre los órganos integrantes del sistema interamericano. La Corte, en sus pronunciamientos, reiteradamente reafirma su competencia para revisar las condiciones, no obstante, la contrariedad de la Comisión. Concretamente, la posibilidad de reexamen de las condiciones

frente la Corte, segundo André de Carvalho Ramos (2013), provoca un desequilibrio entre las partes, una vez que el Estado, al ver rechazadas sus tesis de inadmisibilidad frente la Comisión, puede reiterarlas frente la Corte, al paso que las demás partes no cuentan con ningún recurso a la Corte en caso de acogimiento de alguna de las tesis de inadmisibilidad. Sin embargo, al examen de los casos concretos, es notorio que, al menos con relación a los derechos territoriales indígenas, no hubo, en el período abarcado, ningún caso de inadmisibilidad frente la Comisión.

1.2.1 Requisitos de admisibilidad formales

Preliminarmente, antes de apreciar el mérito *in status assertionis* de las peticiones que le son dirigidas, la Comisión examina requisitos formales de la demanda, cuales sean, conforme su reglamento propio: a) agotamiento de la jurisdicción doméstica y proposición dentro del plazo de seis meses, a partir de la fecha en que el supuesto perjudicado en sus derechos haya sido notificado de la decisión definitiva; b) la legitimidad activa; y c) ausencia de litispendencia o cosa juzgada internacional, por la reproducción de petición o comunicación anterior, ya examinada por la Comisión o por otro organismo internacional.

1.2.1.1 Agotamiento de la jurisdicción doméstica y proposición dentro del plazo de seis meses, a partir de la fecha en que el supuesto perjudicado en sus derechos haya sido notificado de la decisión definitiva (art. 46, 1, 'a' e 'b')

En el caso específico del agotamiento de la jurisdicción doméstica y de la prepositura de la petición en el plazo previsto, la Convención fornece instrumentos para interpretar caso la situación narrada atiende a ese requisito. El art. 46, ítem 2, alíneas 'a', 'b' e 'c', informa que no se exigirá el agotamiento o la atención al plazo cuando no existir, en la legislación interna del Estado, el debido proceso legal para la protección del derecho o de los derechos supuestamente violados; cuando no si hubiera permitido al supuesto perjudicado en sus derechos el acceso a los recursos de la jurisdicción interna, o si hubiera sido él impedido de agotar esos recursos; y, por fin, caso haya demora injustificada en la decisión sobre los mencionados recursos, visto que hay deber internacional atribuido al Estado de fornecer los medios judiciales competentes para la apreciación de violaciones a los derechos

humanos (CANÇADO TRINDADE, 1997).

En síntesis, no se exigirá el agotamiento doméstico o la atención al plazo cuando la orden jurídica no fornecer instrumentos procesuales adecuados o, aunque existentes, haya demora injustificada en la apreciación de las violaciones a los derechos humanos, como fueron los casos Caballero Delgado vs. Colombia (1994) y Velazquez Rodrigues (1988), mencionados por Buergenthal, Shelton, Stewart (2009).

Además de las excepciones supra citadas, la Corte reconoció, en sus juzgados, tres más: a) cuando el recurso disponible sea inidóneo; b) cuando sea inútil (por ejemplo, ya hay jurisprudencia del tribunal superior interno en sentido diverso); o c) cuando faltan defensores o hay barreras de acceso a la Justicia (RAMOS, 2013).

En relación con el agotamiento de la jurisdicción doméstica, el Reglamento de la Comisión Interamericana, en su art. 31, 3, atribuyó al Estado el costo de probar que los recursos no fueron agotados cuando el peticionario alegar la imposibilidad de comprobar el requisito, a menos que eso se deduzca claramente de los autos. En el análisis del quesito, la Comisión señala una redistribución del costo de la prueba de las alegaciones del peticionario, ciertamente en atención a la hiposuficiencia del requirente frente de los requeridos: los Estados acusados de infracciones a los derechos humanos, siendo el principal caso a respeto del costo atribuido al Estado el de Fairen Garbi (1987).

Por otra parte, el mismo reglamento, con relación al plazo para la prepositura de la petición, prevé, en su art. 32, que, en los casos en que sean aplicables las excepciones al requisito de agotamiento previo dos recursos internos, la petición deberá ser presentada dentro de un plazo razonable, a criterio de la Comisión. Para tanto, ella considerará la fecha en que ocurrió la supuesta violación de los derechos y las circunstancias de cada caso.

Sin embargo, Mazzuoli acentúa que

En la práctica del sistema interamericano, la regla del previo agotamiento de los recursos internos ha sido (con absoluta coherencia) interpretada restrictivamente, mitigándose su alcance cuando, comprobadamente, la víctima de la violación de los derechos humanos no tenga los medios y las condiciones necesarias para agotar los recursos judiciares internos, antes de deflagrar el procedimiento frente la Comisión Interamericana (MAZZUOLI, 2010, p. 87-110).

Mazzuoli resalta, aunque, en esos casos, “puede el Estado ser, incluso, responsabilizado internacionalmente, justamente por no tener proporcionado el individuo de medios jurídicos hábiles para reparar el daño que le fue causado en recurrencia de la violación de derechos humanos” (MAZZUOLI, 2010, p. 87-110).

La necesidad de agotamiento de las vías domésticas fue el fundamento para la inadmisibilidad de la única petición interestatal sometida a la Comisión hasta hoy: *Nicaragua vs. Costa Rica*, juzgada en 8/3/2006 (BUERGENTHAL, SHELTON, STEWART, 2009).

Sobre la necesidad de alegación, por parte do Estado, frente la Comisión, de la excepción de admisibilidad por ausencia de agotamiento de los recursos internos, comprendió la Corte que ella deberá ser deducida frente la propia Comisión, bajo pena de preclusión o de retirada tácita de esa objeción, como en el caso *Castillo Paez vs. Perú*, con sentencia fechada el 30/1/1996 (RAMOS, 2013).

A propósito, la Corte y la Comisión tienen sustentado que

[...] según los principios del Derecho Internacional, generalmente reconocidos, y la práctica internacional, la regla que exige el previo agotamiento de los recursos internos está concebida en el interés del Estado, pues busca dispensarlo de responder frente a u órgano internacional por actos que le imputen, antes de haber tenido la oportunidad de remediarlos con sus propios medios (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Informe n° 5/04/2004).

1.2.1.2 Legitimidad activa

El art. 46, 1, ‘d’ no menciona, específicamente, la legitimidad activa, sin embargo, exige que la petición dirigida a la Comisión contenga el nombre, la nacionalidad, la profesión, el domicilio y la firma de la persona o personas, o del representante legal de la entidad que someter la petición. La exigencia atiende a la necesidad de comprobar que los peticionantes se encuentran en la condición prevista en el art. 44 de la misma Convención, cuyo tenor “cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la Organización, puede presentar a la Comisión peticiones que contengan denuncias o quejas de violación de esta Convención por un Estado-Parte”.

La posibilidad de que cualquier persona pueda provocar el procesamiento internacional de una alegada ofensa a los derechos humanos,

dirigiéndose a la Comisión, constituye, como enseña Mazzuoli (2010, p. 87-110),

Una excepción a la cláusula facultativa (que permite que el Estado-parte se manifieste si acepta o no ese mecanismo), una vez que la Convención permite que cualquier persona o grupo de personas (sean ellas nacionales o no) recurran a la Comisión Interamericana independientemente de declaración expresa del Estado reconociendo esta sistemática.

Además, el sistema de la Convención no exige siquiera que el peticionante sea la propia víctima o víctimas (BUERGENTHAL, SHELTON, STEWART, 2009).

1.2.1.3 Ausencia de litispendencia o cosa juzgada internacional, por la reproducción de petición o comunicación anterior, ya examinada por la Comisión o por otro organismo internacional

El Reglamento de la Comisión Interamericana trata de modo indistinto las circunstancias en que, según la teoría general del proceso, se evidenciaría litispendencia o cosa juzgada¹. La normativa, en su art. 33, cualifica las situaciones de litispendencia y de cosa juzgada genéricamente como duplicación de procesos, prescribiendo que la Comisión (art. 33, 1, ‘a’ y ‘b’) no considerará una petición en los casos en que la respectiva materia se encuentre pendiente de otro proceso de solución ante la organización internacional gubernamental de que sea parte el Estado aludido, o constituya substancialmente la reproducción de una petición pendiente o ya examinada y resuelta por la Comisión o por otro organismo internacional gubernamental de que haga parte el Estado aludido.

El propio Reglamento de la Comisión, en su art. 33, 2, lista los casos en que la Comisión apreciará las peticiones, independientemente de una aparente duplicación. La Comisión apreciará los casos a ella sometidos cuando: a) el procedimiento seguido ante el otro organismo limitarse al examen general de los derechos humanos en el Estado aludido, y no existir una decisión sobre los hechos específicos que sean objeto de la petición o no conducir a su efectiva solución; b) el peticionario ante la Comisión ser la

¹ Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aprobado por la Comisión en su 137º período ordinario de sesiones, realizado de 28 de octubre a 13 de noviembre de 2009; y modificado en 2 de septiembre de 2011 y en su 147º período de sesiones, celebrado de 8 a 22 de marzo de 2013 para su entrada en vigor en 1º de agosto de 2013.

supuesta víctima de la violación o algún familiar suyo, y el peticionario ante el otro organismo sea una tercera persona o una entidad no gubernamental, sin mandato de los primeros.

En la primera excepción, hay un escenario de continencia, es decir, la aludida infracción está contenida en la primera petición sometida a otro organismo internacional, pero no tiene tratamiento específico. En el segundo caso, lo que se reconoce es la ausencia de identidad de partes.

1.2.2 Requisitos de admisibilidad de fondo o mérito

Superados los obstáculos formales, la Comisión pasa, entonces, a examinar la plausibilidad substantiva de la demanda, a partir de la evaluación, en primer lugar, de la: a) pertinencia temática; y, en segundo lugar, b) de la plausibilidad de la petición.

1.2.2.1 Pertinencia temática (narrar violación a derechos protegidos por la Convención, art. 47, 'b', de la Convención)

En principio, como órgano de la Convención, la Comisión examina ofensas a los derechos humanos consagrados en el *Pacto de San José de Costa Rica*. El art. 29, línea 'b', del referenciado Pacto, sin embargo, permite extender los límites interpretativos de sus dispositivos, determinando que

Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de: a) permitir a cualquier de los Estados-partes, grupo o individuo, suprimir el gozo y el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida de lo que en ella prevista; b) limitar el gozo y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda ser reconocido en virtud de leyes de cualquier de los Estados-partes o en virtud de Convenciones en que sea parte uno de los referidos Estados; c) excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano, o que discurran de la forma democrática representativa de gobierno; d) excluir o limitar el efecto que pueda producir la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza (MAZZOULI, 2010, p. 87-110).

Por esa razón, los Estados que no son signatarios de la Convención no se desobligan de adecuarse a los termos de la Carta de la OEA y de la

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. En ese caso, sin embargo, la Comisión, que antecedió históricamente la Corte, no actuará específicamente como órgano de la Convención, sino como órgano de la OEA (“órgano de la Carta”); y, en caso de admisibilidad y de intervención de la Comisión, eventual desconsideración o incumplimiento por parte del Estado no signatario de la Convención podrá determinar el encaminamiento de la cuestión a la Asamblea de la Organización de los Estados Americanos (MAZZOULI, 2010; BUERGENTHAL, SHELTON, STEWART, 2009).

1.2.2.2 Plausibilidad de la petición (no sea manifiestamente infundada o improcedente, art. 47, ‘c’, de la Convención)

Por fin, la plausibilidad de la petición puede ser interpretada como existencia de fundamentos mínimos, fácticos o jurídicos, que no se confunden con los aspectos formales supra-abordados; naturalmente, la plausibilidad será examinada *in status assertionis*, relegándose a las fases futuras del procedimiento en la Comisión y en la Corte eventuales controversias fácticas.

2 E I EXAMEN DE ADMISIBILIDAD EN TÉRMINOS ESPECÍFICOS: LAS DEMANDAS TERRITORIALES INDÍGENAS

En esa parte, el objetivo es evaluar como la Comisión tiene apreciado los requisitos de admisibilidad en las inúmeras demandas territoriales indígenas sometidas al órgano, sobre todo a partir de la creación de la Relatoría de Pueblos Indígenas, en 1990.

Los requisitos serán analizados a la luz de lo que se expuso a respeto de las condiciones genéricas de admisibilidad.

2.1 Los territorios indígenas: papel de los sistemas regionales de derechos humanos

Las demandas y peticiones a respeto de derechos indígenas no se limitan a los casos de postulaciones territoriales. Sin embargo, en el presente trabajo, por decisión metodológica, serán analizadas sólo las peticiones protocoladas ante la Comisión a partir de 1990, conteniendo demandas territoriales.

Como destacado anteriormente, esas demandas representan

una diferencia específica - y de calidad - en relación con las sometidas a los demás sistemas regionales de protección de derechos humanos. La proximidad geográfica y la identidad histórica y cultural ejercen un elemento decisivo en las alegadas violaciones a derechos humanos a ser sometidas a los sistemas regionales instituidos para su protección.

2.2 Casos específicos de admisibilidad en la Comisión en demandas territoriales indígenas: busca de padrones

A partir de los datos disponibles por la Comisión Interamericana, se identifican algunas peticiones protocoladas frente el órgano en que fueron apreciadas sus admisibilidades. El cuadro que sigue indica el número del informe de admisibilidad, los individuos o la comunidad afectada, el país demandado, la fecha de la decisión y el juicio sobre su admisibilidad o no.

Número del Informe de Admisibilidad	Individuos o Comunidad afectada	País demandado	Fecha de la decisión	Admitida / No admitida
99/99	Mary y Carrie Dann	Estados Unidos	27/9/1999	Admitida
78/00	Comunidades Indígenas Mayas y sus miembros	Belize	5/10/2000	Admitida
02/02	Comunidad indígena Yakye Axa del pueblo Enxet-Lengua	Paraguay	27/2/2002	Admitida
11/03	Comunidad indígena Xákmok Kásek del pueblo Enxet	Paraguay	20/2/2003	Admitida
12/03	Comunidad indígena Sawhoyamaxa del pueblo Enxet	Paraguay	20/2/2003	Admitida
62/04	Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku y sus miembros	Ecuador	13/10/2004	Admitida
29/06	Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus miembros.	Honduras	14/3/2006	Admitida

78/06	Comunidades aborígenes Lhaka Honhat (Nuestra Tierra)	Argentina	21/10/2006	Admitida
80/06	Miembros de la comunidad indígena de Ananás y otros	Brasil	21/10/2006	Admitida
39/07	Comunidad Garífuna de Cayos Cochinos y sus miembros	Honduras	24/7/2007	Admitida
55/07	Comunidad indígena Kelyenmagategma del pueblo Enxet-Lengua y sus miembros	Paraguay	24/7/2007	Admitida
76/07	Pueblos Kaliña y Lokono	Suriname	15/10/2007	Admitida
58/09	Pueblo indígena Kuna de Madungandí y Embera de Bayano y sus miembros.	Panamá	21/4/2009	Admitida
75/09	Comunidades indígenas Ngöbe y sus miembros en el valle del Río Changuinola	Panamá	5/8/2009	Admitida
98/09	Pueblo indígena Xucurú	Brasil	29/10/2009	Admitida
105/09	Grupo de Tratado Hul'qumi'num	Canadá	30/10/2009	Admitida
141/09	Comunidad Agrícola Diaguíta de los Huascoltinos y sus miembros	Chile	30/12/2009	Admitida
63/10	Comunidad Garífuna Punta Piedra y sus miembros	Honduras	24/3/2010	Admitida
125/10	Pueblos Indígenas de Raposa Serra do Sol	Brasil	23/10/2010	Admitida
87/12	Comunidades Maya Kaqchikel de los Hornos e El Pericón I y sus miembros	Guatemala	8/11/2012	Admitida
09/13	Comunidad Indígena Kaliña de Maho	Suriname	19/3/2013	Admitida

En la búsqueda de padrones para analizar las demandas territoriales indígenas, se pueden encontrar los siguientes aspectos específicos:

a) Gravamen del demandado de demostrar los medios

domésticos no agotados: en varios precedentes, la Comisión, en la misma línea de la Corte, atribuyó al demandado - el Estado - el gravamen de comprobar la existencia de medios judiciales domésticos no agotados (Kalina de Maho *vs.* Suriname, 2013);

b) Plazo razonable para la interposición ante la Comisión: cuando reconocida la ausencia de medios domésticos efectivos, la Comisión procede a un examen pormenorizado del caso concreto. Reconoció, por ejemplo, que es razonable el protocolo de la petición cuando no hay instrumentos para la protección del derecho en el ámbito doméstico, la expulsión de las tierras ocurrió en marzo, y el protocolo de la petición a la Comisión, en diciembre del mismo año (Kalina de Maho *vs.* Suriname, 2013);

c) Alejamiento voluntario de las comunidades de las tierras disputadas: en por lo menos una oportunidad (Kalina de Maho *vs.* Suriname, 2013), la Comisión apreció materia defensiva, que consistía en alegar que las comunidades se alejasen de sus tierras voluntariamente, y no por acción del Estado. En esa ocasión, la Comisión conoció la petición, considerando que la tesis defensiva se confundía con el propio mérito, a ser probado en las fases subsecuentes;

d) Insuficiencia de las acciones posesorias como medio hábil para protección de tierras indígenas: en por lo menos un caso, la Comisión reconoció que la existencia de acciones posesorias en el derecho doméstico no sería suficiente para la protección efectiva de los derechos territoriales indígenas (Comunidades Maya Kaqchikel de los Hornos y El Pericón I y sus miembros *vs.* Guatemala, 2012);

e) Infracciones continuadas: delante de infracciones continuadas, la Comisión tiene mitigado el plazo de 6 meses para el protocolo de la petición (Comunidades Maya Kaqchikel de los Hornos y El Pericón I y sus miembros *vs.* Guatemala, 2012; Kalina y Lokono *vs.* Suriname, 2007);

f) Ausencia de reconocimiento jurídico de las formas tradicionales de posesión, de personalidad jurídica colectiva o de instrumentos de postulación colectiva: la Comisión, en la línea de juzgados de la propia Corte, admite que hay infracción de la Convención cuando no ocurre reconocimiento jurídico de las formas tradicionales de posesión de la tierra, bien como la no distinción de personalidad jurídica o de instrumentos para postulación colectiva, infringiéndose el art. 21 de la Convención, que reconoce el derecho a la propiedad privada. Hay, segundo la Comisión, una obligación positiva de adoptar medidas especiales para

garantir a los integrantes de los Pueblos indígenas y tribales el ejercicio pleno e igualitario del derecho a los territorios que usaron y ocuparon tradicionalmente (Comunidad Garífuna Punta Piedra y sus miembros *vs.* Honduras, 2010). Ese entendimiento fue confirmado posteriormente en la Corte I.D.H, en el *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam* (juzgado en 28/11/2007), bien como en *Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua* (juzgado en 31/8/2001), *Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay* (juzgado en 17/06/2005) y *Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay* (29/03/2006);

g) Existencia de impugnación judicial por otros interesados: conforme la Comisión, la tramitación de acciones de terceros, por veces contrarias a las demarcaciones, no impide el conocimiento de la petición, bajo el argumento de no haber sido agotados los medios domésticos. Es el caso, aún bajo apreciación de la Comisión, de la demarcación de la Raposa Serra do Sol, en que pendía el juzgado de acción popular propuesta por terceros interesados en revisar el proceso demarcatorio (Pueblos indígenas de Raposa Serra do Sol *vs.* Brasil, 2010);

h) Aplicación de la Declaración Americana: en algunos casos, sobre todo en se tratando de países que ratificaron tardíamente la Convención, la Comisión tiene apreciado los hechos a la luz de la Declaración Americana. En el caso concreto de Raposa Serra do Sol *vs.* Brasil (2010), la Comisión entendió haber sido violados, en tesis, los artículos I, II, III, VIII, IX, XVIII, XXIII de la Declaración Americana. Es el mismo tratamiento atribuido a países que no ratificaron la Convención (Grupo del Tratado Hul'qumi'num *vs.* Canadá, 2009; Comunidades Indígenas Mayas y sus miembros, 2000);

i) Acciones de garantías constitucionales: según la Comisión, el empleo de acciones de protección de garantías constitucionales es suficiente para comprobar el agotamiento de los medios domésticos (Comunidad Agrícola Diaguita de los Huascoltinos y sus miembros *vs.* Chile, 2009; Kichwa de Saraiaku *vs.* Ecuador, 2004);

j) Jurisprudencia doméstica desfavorable: en algunos casos, cuando confrontada con esa situación, la Comisión reconoció que la existencia de jurisprudencia doméstica desfavorable autoriza la dispensa del agotamiento de los medios domésticos (Grupo de Tratado Hul'qumi'num *vs.* Canadá, 2009);

k) Ausencia de consulta a la comunidad como violación al derecho de participación política: en varios casos, la Comisión

interpretó la ausencia de cualquier consulta a la comunidad a respeto de la gestión de sus tierras, o la falta de cualquier mecanismo de participación colectiva, como una ofensa al art. 23 de la Convención, que reconoce los derechos políticos de participación (Comunidad Agrícola Diaguita de los Huascoltinos y sus miembros *vs.* Chile, 2009);

l) Principio del *iura novit curia*: la Comisión reconoció la posibilidad de encuadrar las alegadas infracciones en cualesquiera de los artículos de la Convención o de la Declaración, independientemente de la calificación presentada en la petición. En el caso concreto del Pueblo Indígena Xucuru *vs.* Brasil (2009), la Comisión calificó las infracciones anteriores a la ratificación de la Convención por el Brasil, ocurrida en 25 de septiembre de 1992, como hechas a los artículos XVIII (derecho de acceso a la Justicia) y XXIII (derecho de propiedad) de la Declaración Americana de Derechos Humanos. En el mismo sentido, recalificando las infracciones, al apreciar la admisibilidad de la petición presentada por la Comunidad indígena Ngöbe *vs.* Panamá (2009), la Comisión entendió que las violaciones narradas se encuadran no solo en los artículos 8 (garantías judiciales) y 25 (protección jurídica de los derechos) de la Convención Americana, sino también en el art. 2º (deber de adoptar disposiciones de derecho interno) y en el art. 24 (igualdad ante la ley) de la Convención;

m) Duplicidad en caso de sumisión a órganos internacionales con atribuciones diversas: la Comisión reconoció no haber duplicidad de procesos cuando aspectos de la misma supuesta infracción fueron noticiados a órganos de naturaleza diversa de la Comisión, como en el caso del Comité para Eliminación de la Discriminación Racial - CERD -, vinculado al Alto Comisariado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Pueblos Kaliña y Lokono *vs.* Suriname, 2007);

n) Relación entre dispositivos de la Convención y de la Declaración: según la Comisión, una vez que la Convención entra en vigor con relación a un Estado, es ese instrumento, y no a Declaración que pasa a ser la fuente específica del derecho que aplicará la Comisión Interamericana (Comunidades aborígenes Lhaka Honhat, Nuestra Tierra, *vs.* Argentina, 2006);

o) Violación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo - OIT: con relación a la alegación de violación de las normas del Convenio 169 de la OIT, que dispone sobre Pueblos indígenas y tribales, la Comisión reconoció no tener condiciones para apreciar tales normas, resguardando, sin embargo, la posibilidad de emplear el Convenio como

pauta interpretativa de obligaciones convencionales, como previsto en el art. 29 de la Convención (Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus miembros *vs.* Honduras, 2006).

En otro juzgado, la Comisión entendió que el instrumento previsto en el art. 16 del Convenio 169 de la OIT, cual sea, el deber de consultar previamente los Pueblos indígenas antes de reasentarlos no configura medio doméstico a ser agotado antes de transferir la cuestión para el ámbito del sistema regional de protección de derechos humanos (Comunidad indígena Xákmok Kásek del pueblo Enxet *vs.* Paraguay, 2003).

3 CONCLUSIÓN

A partir de los casos concretos analizados, se puede afirmar que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos tiene interpretado los requisitos de admisibilidad de las peticiones en sentido bastante favorable a los peticionarios, facilitando el acceso al sistema regional de protección de derechos humanos. La jurisprudencia de la Comisión, por lo tanto, facilita el ingreso de demandas territoriales indígenas, reforzando la presencia del sistema regional en este tema.

Se observa, de la misma forma, que algunos países han sido demandados con mayor frecuencia, destacándose el caso del Paraguay, con cuatro demandas aceptas, y de Honduras, con tres peticiones admitidas.

En prácticamente todas las peticiones, en algún momento fue evaluada la existencia de instrumentos judiciales hábiles para la protección de los derechos humanos supuestamente ofendidos, habiendo sido la Comisión bastante rigurosa con relación a ese aspecto. O sea, por la demora, o sea por la ineficiencia del instrumento judicial poniendo a la disposición de las partes, la Comisión tiene admitido las peticiones basadas en la insuficiencia de los instrumentos domésticos.

Cabe destacar, en la apreciación del mérito *in status assertionis*, que la Comisión reconoce como ofensiva a los derechos humanos consagrados en la Convención y en la Declaración, la ausencia de reconocimiento de la posesión tradicional de la tierra, en términos colectivos (no bastando la distinción de la mera propiedad privada), así como la no caracterización de la personalidad jurídica colectiva y la ausencia de instrumentos colectivos de postulación en favor de esos derechos.

Por fin, reiterase que el recorte metodológico de esta pesquisa dio enfoque a la admisibilidad de las peticiones ante la Comisión, relegándose

a examen futuro la cuestión relativa al juicio por la sumisión de las cuestiones a la Corte y, conclusivamente, las decisiones de la propia Corte a respeto de las alegadas infracciones que le fueron sometidas.

REFERENCIAS

BASCH, Fernando et al. *A eficácia do Sistema Interamericano de Proteção de Direitos Humanos: uma abordagem quantitativa sobre seu funcionamento e sobre o cumprimento de suas decisões*. SUR: Revista Internacional de Derechos Humanos, São Paulo, v. 7, n° 12, p. 9-35, jun. 2010. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/37468>>. Acesso em: 6 jun. 2016.

BERNARDES, Marcia Nina. *Sistema Interamericano de Derechos Humanos como esfera pública transnacional: aspectos jurídicos e políticos da implementação de decisões internacionais*. SUR: Revista Internacional de Derechos Humanos, São Paulo, v. 8, n° 15, p. 135-156, dez. 2011. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/46810>>. Acesso em: 6 jun. 2016.

BIJOS, Leila; MELO, Cristina Nascimento de. *Demarcação de terras indígenas e sistema interamericano de derechos humanos: a responsabilidade do estado por ato judicial resumo*. Revista brasileira de derecho internacional. v. 2, n° 2, p. 23 a 38.

BUERGENTHAL, Thomas, SHELTON, Dinah, STEWART, David. *International Human Rights in a nutshell*. St. Paul: West Group, 2009.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Tratado de derecho internacional dos derechos humanos*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1997.

CHIRIBOGA, Oswaldo Ruiz. *O derecho à identidade cultural dos Povos indígenas e das minorias nacionais: um olhar a partir do sistema interamericano*. SUR. Revista Internacional de Derechos Humanos. n° 5, ano 3, 2006, p. 60.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Informe n° 5/04*. Petición 720-00. Admisibilidad Eduardo Kimel versus Argentina. 24 de fev. 2004. Disponível em: <<http://cidh.oas.org/annualrep/2004sp/Argentina.720.00.htm>>. Acesso em: 26 mar. 2017.

GONZÁLEZ, Felipe. *As medidas de urgência no sistema interamericano de derechos humanos*. SUR: Revista Internacional de Derechos Humanos. São Paulo, v. 7, n° 13, dez. 2010. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/41724>>. Acesso em: 6 jun. 2016

HEYNS, Christof, PADILLA, David, ZWAAK, Leo. *Comparação Esquemática dos Sistemas Regionais de Derechos Humanos: Uma Atualização*. Revista SUR.

Revista Internacional de Derechos Humanos, 2006, ano 3, nº 4.

LIMA JR., Jayme Benvenuto. *Manual de Derechos Humanos Internacionais: acesso aos sistemas global e regional de protecção dos Derechos Humanos*. São Paulo: Loyola, 2002.

MAZZUOLI, Valério. *Processo civil internacional no sistema interamericano de derechos humanos*. Revista dos Tribunais, nº 895, maio 2010, p. 87-110.

MELO, Mario. *Últimos avanços na justiciabilidade dos derechos indígenas no Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. SUR. Revista Internacional de Derechos Humanos, nº 4, ano 3, 2006.

NEVES, Rafaela Teixeira Sena. *Interpretando a interpretação? Uma análise da racionalidade jurídica das sentenças proferidas nos casos sobre propriedade comunal da Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Revista de derechos humanos em perspectiva, v. 2, nº 1, 2016, p. 249 a 264.

PIOVESAN, Flávia. *Igualdade, diferença e derechos humanos: perspectivas global e regional*. In: SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela e PIOVESAN, Flávia. *Igualdade, Diferença e Derechos Humanos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

PIOVESAN, Flávia. *O sistema interamericano de protecção dos derechos humanos e o derecho brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

RAMOS, André de Carvalho. *Processo Internacional de Derechos Humanos*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 222-224.

Artigo recebido em: 11/10/2016.

Artigo aceito em: 28/3/2017.

Como citar este artigo (ABNT):

MICHEL, Voltaire de Freitas; DEITOS, Marc Antoni. A Admisibilidad de Demandas Territoriais Indígenas na Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Veredas do Derecho*, Belo Horizonte, v. 14, n. 28, p. 73-92, jan./abr. 2017. Disponível em: <<http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/905>>. Acesso em: dia mês. ano.