

# Manual para defender os direitos dos povos indígenas





# Manual para defender os direitos dos povos indígenas



1779 Massachusetts Ave.  
NW, Suite 510A  
Washington, D.C. 20036  
T: 202-462-7701 | F: 202-462-7703  
[info@dplf.org](mailto:info@dplf.org) | [www.dplf.org](http://www.dplf.org)

Créditos originais:

Este documento foi elaborado por María Clara Galvis, consultora senior da DPLF, e por Angela Ramírez, advogada colombiana e consultora em direitos humanos. A elaboração do documento contou com a valiosa colaboração de Marianela Fuertes Forero, advogada colombiana.

Desenho gráfico: ULTRAdesigns

Crédito do Tradutor: Rodolfo Marinho

Tradução Revista e Corrigida por Caroline Dias Hilgert e Daniel Cerqueira.

# ÍNDICE

<b>Introdução</b> .....	<b>1</b>
<b>I. Instrumentos Internacionais para a Proteção dos Povos e das Pessoas Indígenas</b> .....	<b>2</b>
A. Convenção nº 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes .....	2
B. Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas .....	5
<b>II. Direitos dos Povos Indígenas Protegidos pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos</b> .....	<b>7</b>
A. Direito à não-discriminação e à igualdade perante a lei .....	7
B. Direito à livre determinação .....	9
C. Direito à identidade e à integridade cultural .....	10
D. Direito à propriedade da terra, do território e dos recursos naturais .....	12
E. Direito à participação e à consulta .....	15
F. Direito ao consentimento .....	17
G. Direito a seus próprios sistemas de justiça .....	18
H. Direito à reparação .....	21
<b>III. Sistemas Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos</b> .....	<b>23</b>
A. Sistema Universal de Proteção dos Direitos Humanos .....	23
1. Mecanismos de proteção da Organização Internacional do Trabalho (OIT) .....	23
a. Avaliação dos relatórios periódicos .....	24
b. O sistema de reclamações da OIT .....	25
2. Mecanismos convencionais de proteção .....	27
a. Análise das queixas individuais .....	28
b. Estudo de relatórios periódicos .....	31
c. Interpretação autorizada dos tratados .....	31
d. Pronunciamento dos comitês convencionais sobre os direitos dos povos indígenas .....	31
i. Comitê de Direitos Humanos .....	31
ii. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais .....	32
iii. Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial .....	33
iv. Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher .....	34
3. Mecanismos extraconvencionais de proteção .....	34

a.	Conselho de Direitos Humanos .....	34
i.	Revisão Periódica Universal .....	36
ii.	Procedimento de denúncias .....	37
iii.	Comitê Consultivo do Conselho de Direitos Humanos .....	38
iv.	Procedimentos especiais .....	39
a)	Mecanismo de Peritos sobre os Direitos dos Povos Indígenas .....	41
b)	Relatoria Especial sobre a Situação dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais dos Indígenas .....	42
b.	Fórum Permanente para as Questões Indígenas da ONU .....	46
c.	Fundo de Contribuições Voluntárias para os Povos Indígenas .....	48
B.	Sistema Interamericano de proteção dos Direitos Humanos .....	49
1.	Instrumentos de proteção dos direitos dos povos indígenas no Sistema Interamericano .....	49
2.	Órgãos de proteção .....	51
a.	Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) .....	51
i.	Relatórios .....	52
ii.	Petições individuais .....	54
iii.	Medidas cautelares .....	60
iv.	Audiências .....	61
v.	Relatórios Especiais .....	64
b.	Corte Interamericana de Direitos Humanos .....	65
i.	Competência consultiva .....	65
ii.	Competência contenciosa .....	66
iii.	Medidas provisórias .....	66

## INTRODUÇÃO

**A** pesar do importante avanço registrado em matéria de proteção dos direitos dos povos indígenas no cenário internacional, muitas organizações, povos e pessoas indígenas desconhecem os instrumentos internacionais que protegem seus direitos, assim como os mecanismos existentes para os fazer cumprir.

O presente manual pretende, portanto, oferecer a pessoas e povos indígenas, assim como às organizações que os representam e defendem informações e ferramentas concretas que possam contribuir com a defesa de seus direitos. Isso é particularmente relevante dado o crescente interesse e atenção das instâncias internacionais de supervisão de direitos humanos à situação e à problemática dos povos indígenas e a atualidade do tema em virtude do grave desconhecimento destes direitos, especialmente em contextos de realização de projetos de infraestrutura, exploração e extração de recursos naturais nos territórios dos povos indígenas.

No que tange ao objetivo proposto, o manual oferece uma enumeração dos principais direitos protegidos por instrumentos internacionais, seu alcance e conteúdo, assim como uma referência aos distintos mecanismos internacionais que protegem os direitos dos povos indígenas. Neste sentido, contém uma breve descrição do Sistema Universal de Proteção dos Direitos Humanos, dos distintos órgãos específicos que permitem a proteção dos direitos dos povos indígenas, assim como da forma que se deve invocá-los e as expectativas que se podem ter a respeito. Inclui, também, uma breve descrição do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos dos mecanismos disponíveis para a defesa dos povos indígenas perante este sistema, de seu funcionamento e das expectativas que se pode ter em relação a ele.

Considerando os importantes desenvolvimentos da jurisprudência internacional sobre os direitos dos povos indígenas, o texto faz referência a sentenças que contêm os avanços mais relevantes.

Esperamos sinceramente que este manual se converta em uma ferramenta útil para as pessoas e comunidades indígenas, assim como organizações que apoiam a defesa de seus direitos. Além disso, esperamos contribuir com a difusão dos direitos dos povos indígenas.

**Katya Salazar**

Diretora Executiva

Fundação para o Devido Processo

**María Clara Galvis Patiño**

Consultora Senior

Fundação para o Devido Processo

## I. INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS PARA A PROTEÇÃO DOS POVOS E PESSOAS INDÍGENAS

Apesar de alguns instrumentos internacionais de direitos humanos incluírem a proteção dos direitos dos povos indígenas<sup>1</sup>, a maioria desses instrumentos não é suficientemente eficaz para proteger esses direitos, sobretudo porque focam em proteger os direitos individuais das pessoas indígenas. Os povos indígenas necessitam do reconhecimento de direitos coletivos específicos para buscar garantir a sua sobrevivência, bem-estar e dignidade como grupo humano<sup>2</sup>.

Consciente dessa necessidade, ao longo dos últimos 20 anos, a comunidade internacional vem trabalhando na adoção de normas de caráter coletivo. Os principais instrumentos internacionais em vigor, dedicados específica e exclusivamente aos direitos dos povos indígenas, são:

- Convenção nº 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes, adotada pela Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho em 07 de junho de 1989; e
- Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 13 de setembro de 2007.

A adoção de instrumentos específicos é um avanço importante que compensa a insuficiência, para a proteção dos povos indígenas, dos instrumentos dedicados a abordar a discriminação sofrida pelas minorias étnicas<sup>3</sup>. A importância desse avanço deriva de que -com frequência- os povos indígenas representam a maioria da população de um país e possuem uma identidade cultural própria que é invisível nos instrumentos pensados para proteger as minorias.

Além de ferramentas específicas, há outras que permitem defender os direitos dos povos indígenas, como a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965). Mediante este instrumento, os Estados se comprometeram a proibir e eliminar a discriminação, entre outras, por razões étnicas e consagraram garantias frente à discriminação racial, incluída aquela que ocorre por motivos étnicos (arts.1-7).

### A. Convenção nº 169 da OIT sobre os Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) é um órgão especializado da Organização das Nações Unidas (ONU). A OIT foi a primeira organização internacional a se interessar pela situação

<sup>1</sup> Ver: Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (arts. 1 e 27); Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (preâmbulo e art. 1) **Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial** (art. 5); Convenção sobre os Direitos da Criança (arts. 2, 5, 8 e, especialmente, 30).

<sup>2</sup> Grupo das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Diretrizes sobre as questões relativas aos povos indígenas, fevereiro de 2008. Disponível em: [http://www2.ohchr.org/english/issues/indigenous/docs/UNDG-Directrices\\_pue-blos\\_indigenas.pdf](http://www2.ohchr.org/english/issues/indigenous/docs/UNDG-Directrices_pue-blos_indigenas.pdf)

<sup>3</sup> Declaração sobre os direitos das pessoas pertencentes a minorias nacionais, étnicas, religiosas e linguísticas, Resolução da Assembleia Geral nº 47/135, de 18 de dezembro de 1992.



dos povos indígenas para melhorar suas condições de trabalho e de vida, já que, naquela época, o trabalho forçado afetava particularmente os povos indígenas<sup>4</sup>. Em 1957, a OIT adotou a Convenção nº 107 sobre populações indígenas e tribais em países independentes. Essa Convenção foi o primeiro instrumento internacional que consagrou os direitos dos povos indígenas e as correspondentes obrigações para os Estados que a ratificaram<sup>5</sup>.

No entanto, trinta anos depois, a OIT tinha uma visão diferente da realidade dos povos indígenas e decidiu rever a Convenção nº 107<sup>6</sup>, tendo em vista a crítica generalizada a suas terminologias condescendentes e paternalistas<sup>7</sup> e a sua abordagem integracionista ou assimilacionista<sup>8</sup>. Assim, em junho de 1989, a Conferência Internacional do Trabalho decidiu aprovar a Convenção nº 169 sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes (Convenção 169, adiante).

Até agora, a Convenção foi ratificada por 22 países, a maioria da América Latina<sup>9</sup>:

Argentina	Guatemala
Estado Plurinacional de Bolívia	Honduras
Brasil	México
Chile	Nepal
Colômbia	Nicarágua
Costa Rica	Noruega
Dinamarca	Países Baixos
Dominica	Paraguai
Equador	Peru
Espanha	República Bolivariana da Venezuela
Fiji	República Centroafricana

É importante ressaltar que a Convenção nº 169 (art. 38.2) considerou suficiente a ratificação de dois Estados membros para que o instrumento entrasse em vigor<sup>10</sup>, o que de fato ocorreu em novembro de 1990, dois meses depois que o Diretor Geral da Secretaria Internacional do Trabalho recebeu a segunda ratificação<sup>11</sup>.

<sup>4</sup> Conversa com Alberto León Gómez, perito em direito trabalhista da OIT.

<sup>5</sup> A ratificação é um ato por meio do qual o Estado faz constar em âmbito internacional o seu consentimento em obrigar-se por um acordo.

<sup>6</sup> É importante levar em conta que a Convenção nº 107 segue vigente para os países que a ratificaram e que ainda não ratificaram a Convenção nº 169.

<sup>7</sup> Segundo esta observação, os povos indígenas, por serem considerados menos avançados, deveriam ser guiados pelo Estado para progredir e desenvolver-se.

<sup>8</sup> Os povos indígenas deveriam integrar-se à sociedade e à cultura predominante em um país e assemelhar-se com ela. Este ponto não reconhecia e nem respeitava as diferenças culturais entre os povos indígenas e as sociedades “ocidentais”.

<sup>9</sup> Ver: <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/convdisp1.htm>

<sup>10</sup> A data de entrada em vigor marca a partir de quando um tratado internacional começa a ser legalmente obrigatório aos Estados que ratificaram.

<sup>11</sup> Noruega e México foram, respectivamente, o primeiro e o segundo país a ratificar a Convenção No. 169.

### Quais são os direitos e princípios básicos consagrados na Convenção n.º 169?

A Convenção n.º 169 estabelece os seguintes direitos e princípios básicos:

- princípio da não-discriminação (artigos 3, 4, 20 e 24);
- direito dos povos indígenas à propriedade e à posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam (arts. 14 e 18);
- direito ao respeito a sua integridade, suas culturas e instituições (arts. 2, 5 e 7);
- direito a determinar sua própria forma de desenvolvimento (art. 7);
- direito a participar diretamente na tomada de decisão sobre políticas e programas que os interessem ou os afetem (arts. 6, 7 e 15);
- direito a serem consultados sobre as medidas legislativas ou administrativas que lhes possam afetar (arts. 6, 15, 17, 22 e 28).

### Qual o poder vinculante da Convenção n.º. 169?

As disposições da Convenção n.º. 169 são de cumprimento obrigatório para os países que a ratificaram. Consequentemente, os Estados devem adaptar a legislação nacional para desenvolver a Convenção dentro de seus países. Isto implica em revogar todas as regras que são contrárias à Convenção e adotar as que forem necessárias para implementá-la. Se as medidas normativas e legislativas não forem suficientes, os Estados devem tomar outras medidas, tais como a adoção de políticas públicas que levem em conta os direitos e perspectiva dos povos indígenas.

Note-se que as disposições da **Convenção n.º. 169 exerceram uma influência importante em países que ainda não a ratificaram**, tanto na formulação de políticas públicas, como na expedição de legislações nacionais e, ainda, sobre decisões judiciais em âmbito nacional e internacional. Nacionalmente, de maneira crescente, os tribunais constitucionais e os supremos tribunais de vários países incorporam a Convenção em suas decisões<sup>12</sup>. Da mesma forma, os tribunais internacionais de direitos humanos, como a Corte Interamericana de Direitos Humanos, têm invocado em sua jurisprudência a Convenção n.º 169, como parte do *corpus iuris* ou do conjunto de normas de proteção internacional dos direitos dos povos indígenas<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Ver: “*La aplicación del Convenio No. 169 por Tribunales Nacionales e Internacionales en América Latina: una compilación de casos*”, OIT, 2009. Dentro das decisões de cortes nacionais podemos mencionar as seguintes: Tribunal Constitucional del Ecuador, Caso No. 994-99-RA, *Federación Independiente del Pueblo Shuar del Ecuador vs. Compañía ARCO Oriente Inc.*, sentença de 16 de março de 2000; *Corte Suprema de Belice, Aurelio Cal por derecho propio y en nombre de la Comunidad Maya de Santa Cruz y otros vs. Procurador General de Belice y otros*, sentença de 18 de outubro de 2007; *Tribunal Constitucional de Bolívia, Sentencia Constitucional 106/2003, expediente 2003-07132-14-RDN*, sentença de 10 de novembro de 2003. A Corte Constitucional da Colômbia tem uma extensa jurisprudência (sentenças de controle de constitucionalidade e de tutela) que protege os direitos dos povos indígenas e das comunidades afro-descendentes invocando a Convenção 169.

<sup>13</sup> Ver as sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos e a decisão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos nos casos *Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay*, *Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay*, *Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay*, *Caso del Pueblo Saramaka vs. Suriname*.

## B. Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas

Após 20 anos de negociações, em 13 de setembro de 2007, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (doravante DU), com o voto de 143 Estados. A Declaração é um passo histórico para o reconhecimento dos direitos dos povos indígenas, na medida em que prevê, em âmbito universal, as normas mínimas para garantir a sobrevivência, a dignidade, o bem-estar e o respeito aos direitos dos povos indígenas.

“Afirmando que os povos indígenas são iguais a todos os demais povos e reconhecendo ao mesmo tempo o direito de todos os povos a serem diferentes, a considerarem a si mesmos diferentes e a serem respeitados como tais.”

—Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas

### O que reconhece e o que contém a Declaração?

A Declaração afirma que os povos indígenas e seus membros têm o direito de **desfrutar plenamente de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais** consagrados na Carta das Nações Unidas, na Declaração Universal dos Direitos Humanos e demais normas internacionais de direitos humanos.

Além disso, garante a **liberdade e a igualdade** de todos os povos e pessoas indígenas e proíbe a discriminação no exercício de seus direitos, em particular a que se baseia em sua origem ou identidade étnica.

Também consagra o direito à **autodeterminação** política, econômica, social e cultural; a **conservar e fortalecer as suas próprias instituições** políticas, jurídicas, econômicas, sociais e culturais, bem como a participar plenamente na vida política, econômica, social e cultural do Estado.

Ademais, consagra o direito dos povos indígenas a terras, territórios e recursos que tradicionalmente tenham possuído, ocupado, utilizado ou adquirido.

A Declaração é composta por 46 artigos que abrangem tanto **direitos individuais, como coletivos**:

- consagra os direitos das pessoas indígenas à vida, à integridade física e mental, à liberdade e à segurança pessoal (art. 7);
- consagra os direitos coletivos a viver em liberdade, paz e segurança com povos distintos, sem serem submetidos ao genocídio ou a outros atos de violência (art. 7);
- assinala que os indivíduos e os povos indígenas têm direito a desfrutar de todos os direitos estabelecidos no direito trabalhista internacional e nacional (art. 17);
- protege os direitos das pessoas indígenas tanto à educação do Estado, quanto àquela em sua própria língua e de acordo com a sua cultura (art. 14);
- protege o direito dos povos indígenas a usar seus medicamentos tradicionais e a manter suas práticas de saúde, bem como o direito de acesso a todos os serviços sociais e de saúde do Estado (artigo 24.).

## Qual é a força vinculante da Declaração?

A Declaração expressa o consenso atualizado da comunidade internacional (143 Estados<sup>14</sup>) sobre as normas sociais mínimas de proteção internacional dos povos indígenas. Nesse sentido, orienta todos os Estados-membros da ONU a:

- atuar de boa fé para alcançar sua efetiva implementação no âmbito nacional;
- adotar novas leis ou modificar as existentes, de acordo com as orientações definidas na Declaração;
- transformar as práticas que sejam contrárias ao que dispõe a Declaração;
- implementar políticas públicas e programas sociais para o efetivo desfrute dos direitos humanos individuais e coletivos dos povos indígenas.

Em sentido estrito, a Declaração não obriga juridicamente os Estados, uma vez que não é um tratado ou convenção internacional. No entanto, o amplo consenso com que foi adotada e a força política que dela deriva permitem antecipar que a sua utilização por parte de pessoas e povos indígenas, tribunais nacionais e internacionais, e pelos próprios Estados, levará a que logo se converta em instrumento juridicamente vinculante, tal qual aconteceu com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, que sem ser um tratado internacional, através do seu valor político e do seu constante uso, tornou-se a pedra angular da proteção internacional dos direitos humanos. Na mesma medida, **a Declaração sobre os Direitos dos Povos Indígenas é a pedra angular da proteção internacional dos direitos dos povos indígenas** no atual estado de desenvolvimento do direito internacional.

## Qual é a importância da Declaração?

É importante levar em consideração que a grande virtude da Declaração não está em criar novos direitos, mas sim em consagrar e reunir em um instrumento específico da Organização das Nações Unidas, sob a perspectiva dos povos e pessoas indígenas, um conjunto de direitos anteriormente reconhecidos em outros instrumentos que são juridicamente obrigatórios para os Estados, tais como o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, assim como outras convenções e regras de direito consuetudinário<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> Apenas 11 países abstiveram-se de votar e quatro votaram contra a aprovação: Austrália, Canadá, EUA e Nova Zelândia. Posteriormente, no entanto, cada um destes quatro Estados reviu a sua posição e decidiram endossar a Declaração através de pronunciamentos formais dirigidos à Assembleia Geral das Nações Unidas. A Colômbia, depois de se abster, decidiu endossar a Declaração.

<sup>15</sup> O direito consuetudinário refere-se a normas legais decorrentes de costume ou prática estabelecida de certas regras de comportamento dentro de um grupo social ou um Estado.

## II. DIREITOS DOS POVOS INDÍGENAS PROTEGIDOS PELO DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS

Os instrumentos internacionais que tratam especificamente dos direitos dos povos indígenas, a saber, a Convenção nº 169 da OIT e a Declaração Universal de Direitos dos Povos Indígenas, protegem direitos especiais e próprios das pessoas e povos indígenas, necessários para garantir a sua sobrevivência como tal. Em seguida, expõe-se esses direitos especiais e próprios das pessoas e povos indígenas e se faz referência a pronunciamentos sobre esses direitos por parte dos órgãos e tribunais internacionais.

### A. Direito à não-discriminação e à igualdade perante a lei

Tanto a Convenção nº 169 da OIT, quanto a Declaração Universal dos Direitos dos Povos Indígenas indicam que os indígenas têm direito a exercer e desfrutar **plenamente todos os direitos humanos e as liberdades fundamentais reconhecidos pelo direito internacional**, assim como os “**direitos gerais da cidadania**”, sem nenhum tipo de obstáculos ou discriminação, em especial, que derive de sua origem étnica. Esse direito é aplicável por igual a homens e mulheres (Convenção 169 da OIT, art. 3; DU, preâmbulo e art. 2).

Em particular, os indígenas têm direito ao acesso, sem discriminação alguma, à **educação** e à **saúde** (DU, art. 14 e 24). Também têm direito ao melhoramento de suas condições econômicas e sociais, em esferas tais como educação, habitação, saneamento, saúde, seguridade social, emprego e capacitação (DU, art. 21). Os Estados têm o dever de estender progressivamente os regimes da seguridade social aos povos indígenas e aplicá-los sem discriminação (Convenção 169, art. 24).

Os Estados devem adotar medidas especiais para combater o preconceito e eliminar a discriminação às pessoas e povos indígenas (DU, art. 15), assim como para garantir aos membros de todos os povos indígenas o mesmo nível de vida e oportunidades dos demais membros da sociedade. Essas medidas devem refletir as aspirações dos povos indígenas a proteger, manter e desenvolver suas culturas e identidades, costumes, tradições e instituições.

O primeiro Relator Especial das Nações Unidas para os Direitos e Liberdades Fundamentais dos Indígenas, Rodolfo Stavenhagen, assinalou que existem vários tipos de discriminação racial e étnica: 1) legal, 2) interpessoal, 3) institucional e 4) estrutural.

A **discriminação legal** refere-se à discriminação nas normas, seja porque as regras consagram disposições discriminatórias, seja porque não consagram disposições que favoreçam o desfrute dos direitos humanos pelos povos indígenas. A **discriminação interpessoal** se baseia nas atitudes de rejeição e exclusão em relação aos indígenas por parte da população não-indígena e também nas conversas e imagens difundidas pelos meios de comunicação sobre os indígenas. A **discriminação institucional** se manifesta na situação desfavorável dos indígenas na distribuição do gasto público e dos bens coletivos. A baixa participação dos indígenas na administração pública e nos órgãos políti-

cos é um exemplo desse tipo de discriminação. A **discriminação histórica** é a base das anteriores e concretiza-se nos mecanismos de exclusão dos povos indígenas usados historicamente para privá-los dos recursos econômicos, políticos e institucionais necessários para viver em condições de equidade com o resto da população<sup>16</sup>.

Infelizmente, muitos países ainda discriminam os membros das comunidades indígenas, o que os coloca em uma situação de maior vulnerabilidade no que se refere a níveis de pobreza, participação política, acesso à saúde, educação e habitação. No entanto, alguns Estados têm entendido a importância de combater estes problemas, e, em particular, a discriminação. Por exemplo, no Peru, estão sendo promulgados decretos que proíbem a discriminação.

#### **Governo regional de Apurímac - Portaria regional 017-2008-CR-Apurímac**

**Artigo 1º.- Propósito e Objetivo.** Esta Portaria Regional tem por finalidade o desenvolvimento do Artigo 2º, Seção 2 da Constituição Política do Peru. O objetivo da mesma é prevenir e eliminar a discriminação em todas as suas formas.

**Artigo 7º.- Discriminação por vestUÁRIO.** Em todas as dependências do Governo Regional será dada atenção especial para evitar a discriminação por vestuário que afeta sobretudo a população rural/camponesa e população de origem indígena, dispondo-se para emitir comunicados sobre isto.

**Artigo 8º.- Tratamento digno aos CAMPONESES.** Em nenhum estabelecimento público ou privado da região de Apurímac passará por tratamento displicente, esperas injustificadas ou frases ofensivas à população rural camponesa, de características andinas ou indígenas, incluindo os residentes das cidades.

**Artigo 9º.- Atos discriminatórios expressamente proibidos.**

2) No âmbito da educação:

e) Negar ou impedir o direito à educação sobre a cultura indígena e em quechua às pessoas pertencentes aos povos quechuas.

**Artigo 10º.- A promoção do direito à igualdade.** O Governo Regional de Apurímac se compromete a:

b) Implementar ações afirmativas que busquem estabelecer condições de igualdade aos setores da sociedade historicamente excluídos como as mulheres, populações indígenas e rurais camponesas, e pessoas com deficiência.

<sup>16</sup> Nações Unidas, informe do Relator Especial sobre a situação dos direitos humanos e das liberdades fundamentais dos indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen. Doc. E/CN.4/2003/90/Add.2, 10 de fevereiro de 2003, parágrafos 16 a 20.

## B. Direito à Livre Determinação

Tanto a Carta das Nações Unidas quanto os pactos de direitos civis e políticos e de direitos econômicos, sociais e culturais assim como a Declaração e Programa de Ação de Viena, estabeleceram o direito de todos os povos à auto determinação. Uma de suas manifestações é o direito dos povos indígenas a **determinar livremente sua condição política e a buscar livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural** (DU, art. 3). No exercício de sua livre determinação, têm direito à autonomia ou ao autogoverno (DU, art. 4). O direito à autodeterminação permite aos povos indígenas perseguirem seu bem-estar e futuro de acordo com suas próprias práticas, modos de vida e costumes. Tal direito é muito importante pois garante a sobrevivência dos povos indígenas como povos distintos.

Para assegurar que o desfrute deste direito seja efetivo, os Estados devem garantir aos povos indígenas ao menos o seguinte:

- Autonomia ou autogoverno nos assuntos internos e locais;
- Disposição de recursos para financiar suas funções autônomas;
- Reconhecimento formal das instituições tradicionais e de sistemas próprios de justiça;
- Reconhecimento do direito a determinar e a elaborar as prioridades e estratégias para o desenvolvimento de suas terras ou territórios, assim como dos recursos naturais que ali se encontram;
- Que serão consultados antes de decisões que possam afetá-los;
- Que se obterá seu consentimento antes da execução de projetos ou planos de investimento que possam causar um impacto maior em seu povo;
- Participação ativa na determinação dos programas de saúde, habitação e demais programas econômicos e sociais que os afetem;
- Participação plena e efetiva na vida pública.

Na prática, o direito à livre determinação enfrenta uma série de dificuldades para sua proteção efetiva, pois para muitos Estados o reconhecimento desse direito implica uma afetação de sua integridade política e soberania territorial. Por isso, os povos indígenas e os Estados devem trabalhar juntos na interpretação e aplicação desse direito, levando em conta os contextos específicos de cada país. A seguir, veja exemplos de algumas das constituições latino-americanas que reconheceram esse direito:

### Constituição Política da Bolívia (2009)

“**Artigo 2:** Dada a existência pré-colonial das nações e povos indígenas, originários camponeses e seu domínio ancestral sobre seus territórios, se garante sua livre determinação no marco da unidade do Estado, que consiste em seu direito à autonomia, ao autogoverno, à sua cultura, ao reconhecimento de suas instituições e à consolidação de suas entidades territoriais, conforme esta Constituição e a lei”.

[Continua]

[Continuação]

### **Constituição Política da Colômbia (1991)**

“**Artigo 287:** (Os territórios indígenas) entidades territoriais possuem autonomia para a gestão de seus interesses, dentro dos limites da Constituição e da lei. Em tal virtude terão os seguintes direitos: 1. Governar-se por autoridades próprias”.

“**Artigo 330:** Em conformidade com a Constituição e as leis, os territórios indígenas serão governados por conselhos formados e regulamentados segundo os usos e costumes de suas comunidades, e exercerão as seguintes funções: (...) 2. Projetar as políticas, planos e programas de desenvolvimento econômico e social dentro do seu território, em harmonia com o Plano Nacional de Desenvolvimento. / 3. Promover os investimentos públicos em seus territórios e garantir sua devida execução. / 4. Receber e distribuir recursos. / 5. Garantir a preservação dos recursos naturais (...)”.

### **Constituição Política do Equador (2008)**

“**Artigo 57:** São reconhecidos e garantidos às comunas, comunidades, povos e nacionalidades indígenas, em conformidade com a Constituição e com os pactos, convenções, declarações e demais instrumentos internacionais de direitos humanos, os seguintes direitos coletivos:

1. Manter, desenvolver e fortalecer livremente sua identidade, sentimento de pertença, tradições ancestrais e formas de organização social. / (...) 6. Participar no uso, usufruto, administração e conservação dos recursos naturais renováveis localizados em suas terras. / (...) 9. Conservar e desenvolver suas próprias formas de convivência e organização social, assim como de geração e exercício da autoridade, em seus territórios legalmente reconhecidos e terras comunitárias de posse ancestral. / 10. Criar, desenvolver, aplicar e praticar seu direito próprio ou costumeiro, que não poderá violar os direitos constitucionais, em particular das mulheres, crianças e adolescentes. / (...) 16. Participar mediante seus representantes em todos os organismos oficiais que determine a lei na definição das políticas públicas que lhes dizem respeito, assim como no planejamento e decisão de suas prioridades nos planos e projetos do Estado.”

## **C. Direito à identidade e à integridade cultural**

O direito à identidade e à integridade cultural se baseia no direito dos povos indígenas a determinar e proteger o sistema cultural e de valores sob o qual querem viver e não sofrer assimilação forçada ou destruição de sua cultura (DU, art. 8). Desta forma, o direito à identidade cultural implica na real possibilidade de **manterem-se e perpetuarem-se como povos distintos** (DU, art. 8). O direito à identidade e à integridade cultural supõe a proteção de seus costumes e tradições, suas instituições e leis consuetudinárias, seus modos de uso da terra, suas formas de organização social e sua identidade social e cultural (Convenção 169, art. 2).

Os Estados devem reconhecer e respeitar a identidade cultural e devem levá-la em conta antes de adotar medidas ou projetos que possam afetar os povos indígenas. A proteção do direito à identidade cultural visa garantir, entre outros, os seguintes direitos:



- O direito a praticar e revitalizar suas tradições e costumes culturais, o qual inclui o direito a manter, proteger e desenvolver as manifestações passadas, presentes e futuras de suas culturas, tais como sítios arqueológicos e históricos, utensílios, desenhos, cerimônias, tecnologias, artes visuais, interpretativas e literatura (DU, art. 11);
- O direito a revitalizar, utilizar, desenvolver e transmitir às gerações futuras suas histórias, idiomas, tradições orais, filosofias, sistemas de escrita e literatura, e a atribuir e manter nomes às suas comunidades, lugares e pessoas (DU, art. 13);
- O direito a manifestar, praticar, desenvolver e ensinar suas tradições, costumes e cerimônias espirituais e religiosas (DU, art. 12);
- O direito a manter e proteger seus lugares religiosos e culturais e a ter acesso a estes de forma privada (DU, art. 12);
- O direito de utilizar e dispor de seus objetos de culto e a obter a repatriação de seus restos humanos (DU, art. 12);
- O direito a estabelecer e controlar seus sistemas e instituições educativas que ofereçam educação em seus próprios idiomas, em consonância com seus métodos culturais de ensino e de aprendizagem (DU, art. 14);
- O direito a seus próprios medicamentos tradicionais e a manter suas práticas de saúde, incluindo a conservação de suas plantas, animais e minerais de interesse vital do ponto de vista médico (DU, art. 24);
- O direito de manter, controlar, proteger e desenvolver seu patrimônio cultural, seus conhecimentos tradicionais, suas expressões culturais tradicionais e as manifestações de suas ciências, tecnologias e culturas, compreendidos os recursos humanos e genéticos, as sementes, os medicamentos, o conhecimento das propriedades de fauna e flora, as tradições orais, as literaturas, os desenhos, os esportes e jogos tradicionais, e as artes visuais e interpretativas (DU, art. 31);
- O direito de manter, controlar, proteger e desenvolver a propriedade intelectual sobre seu patrimônio cultural, seus conhecimentos tradicionais e suas expressões culturais tradicionais (DU, art. 31).

Sobre o direito à identidade cultural, o Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial, em sua Recomendação Geral nº 23, relativa aos direitos dos povos indígenas, insistiu aos Estados que “reconheçam e respeitem a cultura, a história, o idioma e o modo de vida dos povos indígenas” e a que “garantam que as comunidades indígenas possam exercer seu direito a praticar e reavivar suas tradições e costumes culturais, e preservar e praticar seu idioma”.

—(CEDT, Recomendação Geral nº 23 relativa aos direitos dos povos indígenas, 4.a e 4.e)

A Corte Interamericana se pronunciou nesse mesmo sentido, no Caso da Comunidade Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguai, ao se referir à identidade cultural das crianças de comunidades indígenas. O Tribunal advertiu que os Estados têm a obrigação de promover e proteger o direito das crianças indígenas a viverem de acordo com sua própria cultura, religião e idioma. Nesse sentido, a Corte considerou que “a perda de práticas tradicionais, como os rituais de iniciação feminina ou masculina e as línguas

(Continúa)

(Continuação)

da Comunidade, e os prejuízos derivados da falta de território, afetam de forma particular o desenvolvimento e identidade cultural das crianças da Comunidade, que não podem sequer desenvolver essa relação especial com seu território tradicional e esta particular forma de vida própria de sua cultura se não se implementam as medidas necessárias para garantir o disfrute destes direitos”.

—(Corte IDH, Caso Comunidade Indígena Xákmok Kásek. Vs. Paraguai, Mérito, Reparações e Custos, Sentença de 24 de agosto de 2010 Série C N° 214, p. 263).

#### D. Direito à propriedade da terra, do território e dos recursos naturais

Tanto a Convenção 169 da OIT, como a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas protegem o direito à propriedade das terras indígenas. A Convenção nº 169 estabelece o dever dos Estados de reconhecer o **direito à propriedade e à posse de terras que são tradicionalmente ocupadas** e garantir sua efetiva proteção (art. 14). Por sua parte, a Declaração mostra que os povos indígenas têm direito às **terras, territórios e recursos naturais** que tradicionalmente tenham possuído, ocupado, utilizado ou adquirido e direito a possuir, utilizar, desenvolver e controlar as terras, territórios e recursos que possuem, ocupam ou utilizam de maneira tradicional, assim como aqueles que tenham adquirido de outra forma (DU, art. 26).

Os conceitos de propriedade e posse, no caso dos povos indígenas, diferem da concepção tradicional do direito à propriedade privada, pois têm uma **dimensão coletiva**. A Corte Interamericana mencionou a respeito que “entre os indígenas existe uma tradição comunitária sobre uma forma comunal da propriedade coletiva da terra, no sentido de que o pertencimento desta não se centra em um indivíduo, mas no grupo e em sua comunidade”<sup>17</sup>.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos sustenta que os Estados, para proteger adequadamente o direito à propriedade dos povos indígenas, devem “respeitar a relação especial que os membros dos povos indígenas e tribais têm com seu território”<sup>18</sup>. Desde sua primeira sentença sobre direitos dos povos indígenas, adotada no caso da Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingi, a Corte defende que os indígenas têm direito a viver livremente em seus próprios territórios. Ainda, que a estreita relação que mantêm com a terra deve ser reconhecida e compreendida como a base fundamental de suas culturas, sua vida espiritual, sua integridade e sua sobrevivência econômica, pois “para as comunidades indígenas, a relação com a terra não é meramente uma questão de posse e produção, mas um elemento material e espiritual que devem gozar plenamente, inclusive para preservar seu legado cultural e transmiti-lo às gerações futuras”<sup>19</sup>. Em consequência disso, os Estados devem reconhecer e proteger os sistemas de posse tradicionais dos povos indígenas.

<sup>17</sup> Corte IDH, Caso do Povo Saramaka vs. Suriname, sentença de 28 de novembro de 2007, Serie C No 172, parágrafo 89. Caso da Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua, sentença de 31 de agosto de 2001, Serie C No. 79, parágrafo 149.

<sup>18</sup> Corte IDH, Caso do Povo Saramaka vs. Suriname, sentença de 28 de novembro de 2007, Serie C No 172, parágrafo 91.

<sup>19</sup> Corte IDH, Caso da Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua, sentença de 31 de agosto de 2001, Serie C No 79, parágrafo 149.

Dessa forma, a Corte Interamericana de Direitos Humanos ao interpretar o alcance e conteúdo do artigo 21, da Convenção Americana (direito à propriedade), considerou que, no caso das comunidades indígenas, se deve salvaguardar “a estreita vinculação [que estas têm] sobre seus territórios tradicionais e os recursos naturais ligados à sua cultura que ali se encontrem, assim como os elementos incorpóreos que se depreendam deles”<sup>20</sup>.

O direito à propriedade das terras e dos territórios não pode desvincular-se da questão do acesso aos **recursos naturais** que tradicionalmente foram usados pelas comunidades indígenas. Esses recursos são componentes vitais e integrais de suas terras e territórios, pois são necessários para a sobrevivência, desenvolvimento e continuidade de seu estilo de vida. Nessa medida, os recursos naturais ligados às suas culturas são de propriedade comunitária dos povos indígenas e, como tal, devem ser protegidos.

Para garantir a proteção efetiva do direito à propriedade das terras e dos territórios que os povos indígenas tenham ocupado, possuído ou utilizado tradicionalmente, os Estados devem:

- Respeitar e proteger o direito dos povos indígenas a manter e fortalecer a **relação espiritual** que têm com suas terras, territórios e recursos naturais, como águas e mares costeiros (DU, art. 25);
- Reconhecer e **adjudicar legalmente as terras e territórios que os povos indígenas usam tradicionalmente**. Este reconhecimento deve respeitar as leis, costumes, tradições e sistemas de posse e transferência próprios dos povos indígenas (DU, art. 27);
- Adotar medidas para impedir toda desposse ou alienação das terras, territórios ou recursos dos povos indígenas, assim como para evitar toda transferência forçada (DU, art. 8);
- Levantar em conta que toda transferência de população requer o consentimento livre, prévio e informado dos povos indígenas afetados (DU, art. 10);
- Realizar **consultas** prévias, livres e informadas, com a finalidade de obter o consentimento dos povos antes de iniciar qualquer tipo de projeto nas terras e territórios indígenas (Convenção 169, art. 6; DU, arts. 19 e 32);
- Tomar todas as medidas necessárias para **mitigar os impactos sobre o meio ambiente e sobre os sítios sagrados e culturais** dos povos indígenas. A Corte Interamericana estabeleceu que, antes de outorgar concessões, é necessário realizar estudos de impacto ambiental e social, por entidades independentes e técnicas (Caso Saramaka, parágrafo 129);
- Assegurar o direito dos povos indígenas de **conservar e proteger a capacidade produtiva** de suas terras, territórios e recursos (DU, art. 29);
- **Proteger especialmente os recursos naturais existentes** nas terras e territórios dos povos indígenas, o que implica em respeitar o direito que estes povos têm de participar do uso, administração e conservação desses recursos, assim como a determinar e elaborar as prioridades e estratégias para o desenvolvimento ou utilização de suas terras ou territórios e outros recursos (DU, arts. 29 e 32; Convenção, art. 15);
- Levantar em conta que ainda que os recursos do subsolo existentes nas terras dos povos indígenas sejam propriedade do Estado, os povos têm direito a ser **consultados antes de este autorizar ou empreender a prospecção ou exploração** destes recursos; e também têm di-

<sup>20</sup> Corte IDH, Caso Comunidade Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay, Mérito, Reparações e Custas, sentença de 17 de junho de 2005, Serie C No. 125, parágrafo 137.

- reito a participar dos benefícios de tais atividades (Convenção 169, art. 15);
- **Abster-se de outorgar permissões ou concessões para realizar projetos de desenvolvimento ou investimento em grande escala que tenham um impacto significativo** no uso e gozo das terras e territórios de povos indígenas e tribais se não contar com o **consentimento livre, prévio e informado** destes povos indígenas (Caso Saramaka, pág. 134);
  - assegurar la **restitución o reparación** justa cuando los pueblos indígenas hayan perdido sus tierras y territorios debido a procesos de desarrollo nacional o cuando sus tierras y territorios hayan sido confiscados, tomados, ocupados, utilizados o dañados sin su consentimiento previo, libre e informado (DU, arts. 20 y 28).
  - Assegurar a **restituição ou reparação** justa quando os povos indígenas tenham perdido suas terras e territórios devido a processos de desenvolvimento nacional, ou quando suas terras e territórios tenham sido confiscados, tomados, ocupados, utilizados ou danificados sem seu consentimento prévio, livre e informado (DU, arts. 20 e 28).

A Corte Interamericana de Direitos Humanos observou que quando os Estados impõem limitações ou restrições ao exercício do direito dos povos indígenas à propriedade de suas terras, territórios e recursos naturais, tais como as decorrentes de concessões para a realização de projetos de exploração de recursos naturais, estes devem assegurar que:

- as situações em que se pode restringir ou limitar o uso e desfrute das terras, territórios e recursos naturais estejam previamente consagradas em **lei**;
- a restrição ou limitação ao exercício do direito à propriedade da terra, território e recursos naturais tenha por **finalidade** atingir um **objetivo legítimo**;
- a restrição ou limitação seja **necessária** para alcançar dito objetivo;
- a restrição imposta sobre o exercício do direito à propriedade comunitária seja **proporcional** à realização do objetivo proposto;
- a limitação do exercício do direito **não implique a negação da sobrevivência como povo**<sup>21</sup>.

Para garantir que a limitação ou restrição do exercício do direito ao uso e desfrute da terra e do território não implique na negação da sobrevivência como povo, os Estados devem:

- assegurar a **participação efetiva** dos povos, segundo seus usos e costumes, na decisão de dar determinado uso para a terra, territórios e recursos dos povos, tais como a realização de planos de desenvolvimento, investimento, exploração ou extração em seu território;
- garantir que os povos se **beneficiem razoavelmente** do plano ou projeto a ser executado em seus territórios;
- garantir que nenhuma concessão será permitida no seu território antes que entidades independentes e tecnicamente capazes realizem um **estudo prévio de impacto social e ambiental**<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> Corte IDH, Caso do Povo Saramaka vs. Suriname, sentença de 28 de novembro de 2007, Serie C No 172, parágs. 128.

<sup>22</sup> Corte IDH, Caso do Povo Saramaka vs. Suriname, sentença de 28 de novembro de 2007, Serie C No 172, parágs. 128, 129 e 130.

De acordo com o raciocínio da Corte, as referidas garantias destinam-se a preservar, proteger e garantir a relação especial que os membros dos povos indígenas têm com seu território, o que, por sua vez, garante a sua sobrevivência como povo<sup>23</sup>.

Na prática, o direito à propriedade das terras, dos territórios e dos recursos naturais é afetado pela falta de titulação, a qual é essencial para a adequada proteção deste direito. A Corte Interamericana ressaltou a importância de cumprir com o dever de delimitar fisicamente e titular as terras aos povos indígenas. No caso da *Comunidade Sawhoyamaya vs. Paraguay*, a Corte explica que “o reconhecimento meramente abstrato ou jurídico deste direito é praticamente insignificante se as terras não são entregues e delimitadas fisicamente”.

—(Caso Comunidade Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay, Mérito, Reparações e Custas, sentença de 29 de março de 2006. Série C nº 146, pág. 143).

A Corte considerou que enquanto não se delimitam as terras, os Estados devem abster-se de realizar “atos que possam levar a que os agentes do próprio Estado, ou terceiros que atuem com aquiescência ou tolerância, afetem a existência, o valor, o uso e o desfrute dos bens localizados na zona geográfica onde habitam e realizam suas atividades os membros da comunidade”.

—(Caso da Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua. Mérito, Reparações e Custas, sentença de 31 de agosto de 2001, Série C nº 79, pág. 153.2).

## E. Direito à participação e à consulta

As normas internacionais protegem o direito dos povos indígenas a participar da vida política, social e cultural do Estado e da adoção de decisões que afetem os seus direitos (DU, arts. 5 e 18).

De maneira mais concreta, os povos indígenas têm direito a participar:

- na elaboração dos programas econômicos e sociais que lhes dizem respeito e a administrar tais programas através de suas próprias instituições (DU, art. 23);
- na formulação, implementação e avaliação de planos de desenvolvimento nacional e regional suscetíveis de afetá-los diretamente (Convenção 169, art. 7);
- nos processos de adjudicação de direitos sobre suas terras e territórios (DU, art. 27);
- na utilização, administração e conservação dos recursos naturais (Convenção 169, art. 15).

Uma manifestação do direito dos povos indígenas de participar das decisões estatais que possam afetá-los é o direito a serem consultados em situações como as seguintes:

- antes que o Estado adote ou aplique leis ou medidas administrativas que possam afetá-los diretamente (Convenção 169, art. 6.1; DU, art. 19), tais como as que buscam:

<sup>23</sup> Corte IDH, Caso do Povo Saramaka vs. Suriname, sentença de 28 de novembro de 2007, Serie C No 172, parág. 129.

- combater preconceitos, acabar com a discriminação e promover a tolerância, a compreensão e as boas relações entre os povos indígenas e todos os demais setores da sociedade;
- proteger crianças indígenas contra a exploração econômica e contra todo trabalho potencialmente perigoso ou que possa interferir em sua educação;
- criar programas e serviços de educação e formação profissional.
- antes de aprovar qualquer projeto que afete suas terras ou territórios e outros recursos, particularmente em relação com o desenvolvimento, a utilização ou a exploração de recursos minerais, hídricos ou de outro tipo (DU, art. 32.2);
- antes de autorizar ou empreender qualquer programa de prospecção ou exploração dos recursos naturais que se encontrem nas terras em que habitam (Convenção 169, art. 15.2);
- antes de utilizar as terras ou territórios indígenas para atividades militares (DU, art. 30).

As normas internacionais são claras ao estabelecer diretrizes sobre como devem ser realizados os processos de consulta aos povos indígenas. Assim, determinam que as consultas devem ser **prévias** (antes de aprovar a lei, a medida administrativa, plano de desenvolvimento ou projeto de exploração ou aproveitamento), **livres** (sem pressão ou ressalvas) e **informadas** (sobre as consequências do projeto, plano, lei ou medida); deve ser feita através de **procedimentos culturalmente adequados**, ou seja, de acordo com suas próprias tradições e através de suas **instituições representativas**. Além disso, a consulta deve ser de **boa-fé** e realizada de forma a **obter o consentimento** livre, prévio e informado das comunidades indígenas.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos também se pronunciou sobre o dever dos Estados de consultar, determinando que para garantir a participação efetiva dos membros do povo nos planos de desenvolvimento ou de investimento no seu território, o Estado tem o dever de consultar ativamente a comunidade, de acordo com seus costumes e tradições. Notou, ainda, que esse dever requer que o Estado:

“[1] **aceite e divulgue informações**, o que implica uma [2] **comunicação constante** entre as partes. [3] As consultas devem realizar-se de **boa fé**, [4] através de **procedimentos culturalmente apropriados** e [5] **devem objetivar um acordo**. Também se deve consultar o povo [6], **de acordo com suas próprias tradições**, [7] **nos estágios iniciais do plano** de desenvolvimento ou investimento e não apenas quando surge a necessidade de obter a aprovação da comunidade, se for o caso. O alerta precoce proporciona tempo para discussão interna dentro das comunidades e para dar uma resposta adequada ao Estado. O Estado deve também garantir que os membros do povo Saramaka [8] **tenham conhecimento dos possíveis riscos, incluindo os riscos ambientais e de saúde**, a fim de que aceitem o plano proposto de desenvolvimento ou investimento de forma consciente e voluntária. Finalmente, [9] a consulta deve levar em conta **os métodos tradicionais do povo Saramaka para a tomada de decisões**”<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> Corte IDH, Caso do Povo Saramaka. Vs. Suriname, Excepciones Preliminares, Mérito, Reparaciones e Custas, sentença de 28 de novembro de 2007, Serie C No. 172, parágrafo 133.

## F. Direito ao consentimento

Padrões internacionais vigentes sobre os direitos dos povos indígenas permitem identificar as circunstâncias em que a obtenção do consentimento prévio, livre e informado dos povos indígenas é obrigatória, de modo a constituir um verdadeiro direito dos povos indígenas<sup>25</sup>:

- quando se tratar da transferência das terras que ocupam e da realocação (Convenção 169, art. 16.2 e DU, art. 10);
- no caso de depósito ou armazenamento de materiais perigosos em terras ou territórios indígenas (DU, art. 29);
- quando se tratar de execução de planos de desenvolvimento ou de investimento em grande escala, que gerem um impacto maior no território de um povo indígena (Caso Saramaka, parág. 135).

Com efeito, a Corte Interamericana considerou que dependendo do nível de impacto da atividade que se pretende realizar no território indígena, o Estado estará obrigado a obter o **consentimento prévio, livre e informado**. Assim, no caso Saramaka, a Corte ressaltou que “(...) no caso de planos de desenvolvimento ou investimento em larga escala que teriam um grande impacto no território Saramaka, o Estado tem a obrigação de não apenas consultar os Saramaka, como também deve obter seu consentimento livre, informado e prévio, de acordo com seus costumes e tradições”<sup>26</sup>.

Nessa mesma sentença, a Corte citou o Relator Especial da ONU sobre a situação dos direitos humanos e liberdades fundamentais dos povos indígenas, que se refere à obrigação dos Estados de obter o consentimento das comunidades indígenas, nos seguintes termos:

“Sempre que se pretendem realizar [grandes projetos] em áreas ocupadas por povos indígenas, é provável que essas comunidades tenham que atravessar profundas mudanças sociais e econômicas que as autoridades competentes não são capazes de entender, muito menos prever. Os principais efeitos [...] compreendem [1] a perda de terras e territórios tradicionais, [2] o despejo, [3] a migração e [4] o eventual reassentamento, [5] o esgotamento dos recursos necessários para a sobrevivência física e cultural, [6] a destruição e a contaminação do ambiente tradicional, [7] a desorganização social e comunitária, [8] os impactos negativos sanitários e nutricionais de longo prazo [e], em alguns casos, [9] abuso e violência”<sup>27</sup>.

Além disso, o Relator Especial da ONU explicou que “a força ou a importância dos efeitos de obtenção de consentimento varia de acordo com as circunstâncias e interesses indígenas que estão em jogo. Um impacto significativo e direto na vida ou nos territórios dos povos indígenas estabelece uma forte presunção de que a medida proposta não deve ser aprovada sem o consentimento dos

<sup>25</sup> CIDH, Direitos dos Povos Indígenas e Tribais sobre suas Terras Ancestrais e Recursos Naturais. Normas e Jurisprudência do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 56/09. 30 de dezembro de 2009, parág. 334.

<sup>26</sup> Corte IDH, Caso do Povo Saramaka. Vs. Suriname, Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, sentença de 28 de novembro de 2007, Serie C No. 172, parág.134.

<sup>27</sup> Corte IDH, Caso do Povo Saramaka. Vs. Suriname, Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, sentença de 28 de novembro de 2007, Serie C No. 172, parág.135.

povos indígenas. Em certos contextos, a presunção pode converter-se em uma proibição da medida ou do projeto, se não houver consentimento dos indígenas”<sup>28</sup>.

A Corte Constitucional colombiana ordenou suspender um projeto de exploração mineral em territórios ocupados tradicionalmente por povos indígenas e comunidades afro-colombianas. A Corte considerou que o projeto havia sido iniciado sem que se realizasse a consulta a todas as comunidades afetadas.

### **Parte resolutiva da Sentença T-769 de 2009**

**Terceiro:** Consequentemente, **ORDENAR** a todas as autoridades acionadas, que no âmbito de suas respectivas funções e, de imediato, **SUSPENDAM** suas atividades de exploração e prospecção que estejam realizando ou que vão realizar, em função do contrato de concessão denominado Mandé Norte, para a exploração e prospecção de cobre, ouro, molibdênio e outros minerais, nos departamentos de Antioquia e Chocó.

Ademais, a Corte considerou que “no caso de planos de desenvolvimento ou investimento em larga escala, que tenham maior impacto no território de afrodescendentes e indígenas, é o dever do Estado não apenas consultar ditas comunidades, como também obter o seu consentimento livre, prévio e informado, de acordo com seus costumes e tradições, visto que essas populações, quando se executam planos e investimentos para prospecção e exploração em seu habitat, podem passar por profundas mudanças sociais e econômicas, como perda de suas terras tradicionais, despejo, migração, esgotamento dos recursos necessários para subsistência física e cultural, destruição e contaminação do meio ambiente tradicional, entre outras consequências; motivo pelo qual, nesses casos, as decisões das comunidades podem ser consideradas vinculantes, devido à severa afetação que lhes acarreta”.

## **G. Direito a seus próprios sistemas de justiça**

Os povos indígenas têm o direito de promover, desenvolver e manter suas estruturas tradicionais, incluindo os seus próprios sistemas de justiça. Esses sistemas devem ser reconhecidos pelo Estado, desde que sejam coerentes com as normas internacionais de direitos humanos. O direito à vida, a proibição absoluta da tortura e o devido processo não podem ser ignoradas pelos sistemas de justiça próprios dos povos indígenas (Convenção 169, arts. 8.2 e 9.1).

<sup>28</sup> Nações Unidas, Informe do Relator Especial sobre a situação dos direitos humanos e das liberdades fundamentais dos indígenas, James Anaya. Doc. ONU A/HRC/12/34, 15 de julho de 2009, parág. 47.



Na prática, os Estados resolvem as tensões que podem surgir entre o reconhecimento dos sistemas próprios de justiça de grupos com tradições e práticas jurídicas diferentes e o reconhecimento de certos direitos fundamentais.

A Corte Constitucional da Colômbia, na sentença T-349 de 1996 e T-523 de 1997, estabeleceu que “os limites mínimos que em matéria de direitos humanos devem cumprir as autoridades indígenas no exercício das suas funções jurisdicionais respondem, na opinião da Corte, a um consenso intercultural sobre o que verdadeiramente é intolerável para ameaçar o bem mais precioso do homem”.

No entendimento da Corte, os direitos que não podem ser ignoradas pelas autoridades indígenas são o direito à vida, a proibição da escravidão, a proibição da tortura e o direito ao devido processo legal (entendida como a legalidade do procedimento nas infrações e sanções no âmbito das regras e procedimentos da comunidade indígena). Tendo em conta os critérios acima expostos, a Corte tem aceitado alguns castigos físicos como parte da tradição jurídica de algumas comunidades indígenas na Colômbia. Quanto ao chicote aplicado pela comunidade Paez, a Corte concluiu que “ainda que sem dúvida [a medida] produz angústia, seu objetivo não é causar sofrimento excessivo, mas representar o elemento que vai servir para purificar o indivíduo, o raio. É, portanto, uma figura simbólica, ou, em outras palavras, um ritual que usa a comunidade para punir o indivíduo e restabelecer a harmonia. Neste caso, e em seu significado simbólico, a Corte estima que o sofrimento que esta pena pode causar ao ator, não se reveste dos níveis de gravidade requeridos para que possa ser considerado como tortura, pois a lesão corporal causada é mínima. Nem poderia ser considerado como uma punição degradante que “grosseiramente humilha o indivíduo na frente do outro ou no seu mesmo foro interno”, porque de acordo com os elementos do caso, esta é uma prática que é comumente usada entre os Paez e cujo objetivo não é expor o indivíduo a “humilhação” pública, mas procurar recuperar o seu lugar na comunidade”. Assim, a Corte concluiu que as sanções físicas impostas não ultrapassaram os limites estabelecidos para o exercício de função jurisdicional pelas autoridades indígenas.

Um exemplo prático do exercício do direito de contar com seus próprios sistemas de justiça é o Código de Oaxaca, que reconhece as decisões tomadas pelas comunidades com base em seu próprio sistema de justiça e extingue o processo penal em relação a crimes que afetem bens jurídicos próprios de um povo indígena.

### **Código de Processo Penal de Oaxaca Artigo 414. Comunidades Indígenas**

No caso de delitos relacionados a bens jurídicos próprios de um povo ou comunidade indígena ou bens pessoais de qualquer de seus membros, em relação aos quais tanto o acusado quanto a vítima ou suas famílias aceitem a forma como a comunidade resolve o conflito de acordo com seus próprios sistemas normativos de regulação e resolução de conflitos internos, a ação penal será declarada extinta.

[Continúa]

[Continuação]

Nesses casos, qualquer membro da comunidade indígena poderá solicitar que seja declarada a extinção perante o juiz competente.

Estão excluídos os casos de homicídio doloso, estupro, violência doméstica, crimes cometidos contra crianças menores de doze anos, delitos agravados pelo resultado morte e delitos de formação de quadrilha.

Sobre a relação dos povos indígenas com sistemas de justiça estaduais, os Estados devem garantir, sem qualquer discriminação, o acesso a procedimentos legais aos membros das comunidades indígenas. Dessa forma, deverão tomar medidas para garantir que os membros desses povos possam compreender e serem compreendidos no processo. Para isso, facilitarão, quando necessário, intérpretes ou outros meios eficazes para possibilitar a compreensão dos procedimentos (Convenção 169, art. 12). Além disso, os tribunais chamados a se pronunciar sobre questões penais deverão levar em conta os costumes desses povos e, quando da imposição de uma pena, deverão levar em consideração as características econômicas, sociais e culturais do indivíduo, dando preferência a tipos de sanção diferentes do encarceramento (Convenção 169, art. 10).

Além disso, os povos indígenas têm direito a procedimentos equitativos e justos para a resolução de litígios que surjam entre a comunidade e os Estados. Eles também têm direito a que as decisões judiciais relativas a essas disputas sejam adotadas prontamente e tenham em conta seus costumes e tradições, bem como a normas internacionais de direitos humanos (DU, art. 40).

No caso do povo Saramaka vs. Suriname, a Corte Interamericana considerou que não são adequados nem eficazes para sanar supostas violações do direito de propriedade coletiva, os recursos judiciais disponíveis apenas para pessoas individuais, alegando a violação do direito à propriedade privada. A Corte constatou que o povo Saramaka não teve a oportunidade de utilizar o recurso disponível no interior do Estado como uma entidade coletiva, a fim de garantir efetivamente o direito à propriedade comunitária dos seus membros. Assim, a Corte solicitou ao Estado “conferir aos membros do povo Saramaka o reconhecimento legal da capacidade jurídica coletiva pertencente à comunidade que integram, a fim de lhes garantir (...) o acesso à justiça como comunidade, em conformidade com seu direito consuetudinário e tradições”.

—(Corte IDH, Caso do Povo Saramaka Vs. Suriname, Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, sentença de 28 de novembro de 2007. Série C, nº 172, pará. 179 e 194.b).

[Continúa]

[Continuação]

Por sua parte, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos considerou que os Estados estão obrigados a “[g]arantir o acesso a um recurso judicial adequado e efetivo para a impugnação de danos ambientais de maneira coletiva, para que, além da ação penal, se estabeleça um mecanismo de natureza judicial para obter uma resposta imediata em circunstâncias nas quais se está causando danos irreparáveis para grupos de pessoas”.

—(CIDH, Democracia e Direitos Humanos na Venezuela. Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 54, 30 de dezembro de 2009. P. 1137, Recomendação 7).

## H. Direito à reparação

O direito internacional estabelece que todas as pessoas têm direito a receber uma reparação efetiva quando seus direitos forem violados como consequência do não cumprimento das obrigações internacionais dos Estados. O direito à reparação consiste no ressarcimento dos danos e prejuízos causados pela violação de direitos. A reparação do prejuízo pode assumir distintas formas, quais sejam: restituição, indenização ou satisfação.

Os povos indígenas têm direito a receber uma reparação justa, imparcial e equitativa, sempre que:

- tenham sido privados, sem seu consentimento livre, prévio e informado ou em violação de suas leis, tradições e costumes, dos bens culturais, intelectuais, religiosos e espirituais (DU, art. 11.2);
- tenham sido privados de seus meios de subsistência e desenvolvimento (DU, art. 20.2);
- tenham sido confiscados, tomados, ocupados, utilizados ou prejudicados, sem seu consentimento livre, prévio e informado, territórios e recursos que tenham possuído, ocupado ou utilizado tradicionalmente ou de outra forma (DU, art. 28.1);
- sejam realizados projetos que afetem suas terras ou territórios (DU, art. 32.3).

O Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial, em sua Recomendação Geral 23, exigiu aos Estados Partes da Convenção que “nos casos em que os tenham privado de terras e territórios dos quais tradicionalmente eram donos, ou tenham ocupado ou utilizado essas terras e territórios sem o consentimento livre e informado desses povos indígenas, [...] adotem medidas para que lhes sejam devolvidos. Só quando, por razões concretas, isso não seja possível, se substituirá o direito à restituição pelo direito a uma justa e rápida indenização, a qual, na medida do possível, deve ser na forma de terras e territórios” (CEDR, Recomendação Geral nº 23 sobre os direitos dos povos indígenas, parágrafo 5).

A Corte Interamericana de Direitos Humanos, nos casos *Yakye Axa* e *Sawhoyamaya*, além de ordenar ao Estado delimitar, demarcar, titular e entregar às comunidades indígenas seus territórios ancestrais ou terras alternativas, ordenou as seguintes reparações:

[Continúa]

[Continuação]

- fornecer, de maneira imediata e regular, água potável suficiente para o consumo e higiene pessoal dos membros da comunidade;
- disponibilizar assistência médica periódica e medicamentos adequados para conservar a saúde de todas as pessoas, especialmente as crianças, os idosos e mulheres grávidas, incluindo medicamentos e tratamento adequados para a desparasitação de todos os membros da comunidade;
- entregar alimentos em quantidade, variedade e qualidade suficientes para que os membros da comunidade tenham as condições mínimas para uma vida digna;
- fornecer latrinas ou qualquer tipo de serviço de saneamento adequado a fim de que se maneje de forma efetiva e salubre os resíduos biológicos;
- equipar a escola localizada no assentamento atual da comunidade com materiais bilíngues suficientes para a devida educação dos seus alunos;
- implementar um programa e um fundo de desenvolvimento comunitário;
- criar um sistema de registro e documentação;
- adotar em seu direito interno as medidas legislativas, administrativas e de qualquer outro caráter que sejam necessárias para garantir o desfrute do direito à propriedade dos membros dos povos indígenas;
- fazer um ato público de reconhecimento de sua responsabilidade e;
- publicar a sentença da Corte Interamericana no Diário Oficial e em outro jornal de circulação nacional.

### III. SISTEMAS INTERNACIONAIS DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

Após a Segunda Guerra Mundial, ao se internacionalizar a proteção dos direitos humanos, passaram a surgir os sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos, com o fim de complementar a proteção interna que os Estados oferecem, é dizer, quando aquela é insuficiente para assegurar o pleno exercício dos direitos que estes se comprometeram a respeitar e a garantir. Surgem então os sistemas universal, regional americano e regional europeu e, mais recentemente, os sistemas africano e asiático. No presente manual nos referiremos aos sistemas universal e americano, por guardarem relação direta com a situação dos direitos humanos e dos povos indígenas dos países da América Latina.

#### A. Sistema Universal de Proteção dos Direitos Humanos

A fim de conhecer as violações individuais e sistemáticas de direitos humanos por parte de um Estado membro, o Sistema das Nações Unidas prevê dois tipos de mecanismos, os convencionais e os extra-convencionais. Entende-se por mecanismos convencionais aqueles que foram criados em virtude de um tratado ou convenção internacional de direitos humanos, enquanto que os extraconvencionais são aqueles que se originam de decisões dos principais órgãos da ONU, como a Assembleia Geral, o Conselho Permanente ou Conselho de Direitos Humanos. Além disso, o Sistema das Nações Unidas conta com uma série de organismos especializados, como a OIT, que por sua vez têm seus próprios sistemas de supervisão de tratados.

#### 1. Mecanismos de proteção da Organização Internacional do Trabalho (OIT)

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) é um organismo especializado do sistema das Nações Unidas, cujo mandato inclui a elaboração de normas internacionais, a fim de melhorar as condições de trabalho no mundo. Assim, a OIT possui normas relativas à proteção dos direitos fundamentais no ambiente de trabalho, ao direito de liberdade de associação e à eliminação do trabalho forçado, entre outros.

A OIT tem uma estrutura tripartida, única no sistema das Nações Unidas, que permite a participação, em pé de igualdade, dos representantes de:

- governos;
- empregadores; e
- trabalhadores.

### a. A avaliação de relatórios periódicos

#### De que maneira o sistema da OIT supervisiona o cumprimento da Convenção n° 169 e de outras normas da OIT?

De acordo com o artigo 22 da sua Constituição, a OIT possui um sistema de supervisão para verificar a implementação de suas convenções, compreendendo:

- a apresentação de relatórios periódicos dos Estados;
- o estudo dos relatórios por parte da Comissão de Peritos na Aplicação de Convenções e Recomendações da OIT (CEACR); e
- as conclusões sobre os estudos.

Os governos devem enviar periodicamente à Secretaria Internacional do Trabalho informação sobre as medidas adotadas para o cumprimento das obrigações decorrentes das convenções da OIT que tenham ratificado. Nesses relatórios, os Estados devem indicar:

- se as leis nacionais cumprem com a Convenção e com as recomendações da OIT,
- que tipo de medidas práticas foram adotadas para salvaguardar os direitos contidos na mesma e
- que tipo de problemas ou desafios tiveram que enfrentar para alcançar sua efetiva implementação.

No caso da Convenção n° 169, os Estados devem enviar essas informações a cada cinco anos, embora elas possam ser solicitadas com mais frequência.

#### Apenas os Estados podem apresentar relatórios à OIT?

Os governos têm o dever de enviar para as organizações de empregadores e de trabalhadores cópias dos relatórios apresentados à OIT; estas organizações podem enviar à OIT comentários sobre os relatórios dos governos; também podem enviar comentários sobre a implementação das convenções.

#### *Estudo dos Relatórios*

Após a recepção dos relatórios, estes são estudados pela Comissão de Peritos em Aplicação de Convenções e Recomendações da OIT, que é o órgão responsável por analisar os relatórios apresentados pelos Estados-membros. Essa Comissão é composta por 20 juristas independentes, oriundos de diferentes partes do mundo, e se reúne uma vez por ano, em Genebra, para monitorar a implementação das várias convenções. A CEACR realiza um diálogo com os Estados, com o objetivo de identificar os problemas encontrados durante a implementação da respectiva convenção e assim, poder formular recomendações aos Estados que considere necessárias.

#### *Conclusões dos estudos*

Após estudar os relatórios, a Comissão faz uma série de comentários que podem ser apresentados tanto como petições ou solicitações diretas quanto como observações. Como o nome indica, as **petições diretas** são solicitações de informação feitas pela Comissão ao Governo respectivo, sobre

pontos específicos, e são de caráter privado. Por sua vez, as **observações** são as conclusões e recomendações formuladas pela Comissão sobre a aplicação da Convenção, que também podem conter pedidos de informação. Essas observações são publicadas no Relatório Anual da CEACR.

Na observação individual de Guatemala de 2009, a CEACR se referiu à concessão de licenças e à implementação de um projeto de mineração no departamento de Sacatepéquez. O Estado da Guatemala, por meio do Ministério de Minas e Energia, referiu-se à impossibilidade de realizar consultas em conformidade com a Convenção 169, devido à falta de regulamentação específica sobre a matéria no interior do Estado. A este respeito, a Comissão observou que “o direito dos povos indígenas de serem consultados cada vez que sejam previstas medidas suscetíveis de afetá-los, desprende-se diretamente da Convenção, independentemente de que se tenha refletido ou não em algum texto legislativo nacional específico”. Dessa forma, a Comissão também formulou uma série de recomendações ao Estado, que são descritas abaixo.

### **Observação, CEACR 2009/80ª reunião**

A Comissão insta, portanto, ao Governo a:

- i) adequar a legislação em vigor, como a Lei de Mineração, aos artigos 6, 7 e 15 da Convenção;
- ii) adotar prontamente todas as medidas necessárias para assegurar de boa-fé um diálogo construtivo entre todas as partes interessadas, conforme os requisitos previstos no artigo 6 da Convenção, que permita buscar soluções adequadas à situação, em clima de mútua confiança e respeito, tendo em conta a obrigação do Governo de garantir a integridade social, cultural e econômica dos povos indígenas, de acordo com o espírito da Convenção; e
- iii) suspender imediatamente as supostas atividades enquanto executam esse diálogo e avaliar, com a participação dos povos interessados, o impacto social, espiritual e cultural, assim como sobre o meio ambiente, das atividades previstas e a medida que os interesses dos povos indígenas se veriam prejudicados, segundo o disposto pelos artigos 7 e 15 da Convenção.

Fornecer informações detalhadas sobre as medidas adotadas para esses efeitos.

## **b. O Sistema de reclamações da OIT**

### **Como funciona o sistema de reclamações da OIT?**

Além dos procedimentos ordinários para supervisionar a aplicação das convenções da OIT, existem outros procedimentos criados para tratar de violações das convenções. O artigo 24 da Constituição da OIT prevê que uma organização nacional ou internacional de empregadores ou de trabalhadores pode apresentar perante a OIT uma **queixa ou reclamação** alegando que um Estado membro descumpriu determinadas disposições de uma convenção ratificada. O procedimento de queixa ou reclamação previsto no artigo 24 é o mais utilizado dentro do sistema da OIT.

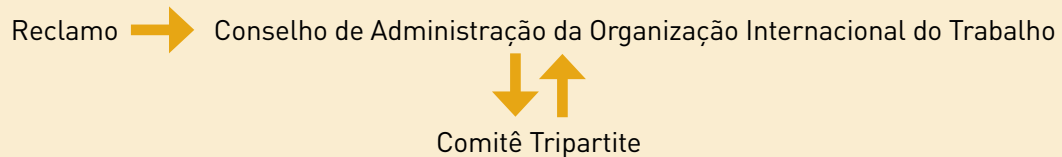
### Como apresentar uma reclamação ou queixa perante a OIT?

Para registrar uma reclamação a solicitação deve:

- ser apresentada na Secretaria Internacional do Trabalho, em sua sede, em Genebra;
- ser apresentada por escrito;
- mencionar expressamente o artigo 24 da Constituição da OIT;
- conter as disposições da convenção que alega terem sido violadas; e
- fazer referência a fatos que violam a Convenção, tais como leis ou decisões judiciais, que a OIT considere como informação objetiva e verificável.

### O que acontece depois que a OIT recebe a reclamação?

Uma vez recebida a reclamação, o Conselho de Administração da OIT designa um Comitê Tripartite para que a estude. Este Comitê é composto por um delegado do governo, um delegado representante dos trabalhadores e um delegado representando os empregadores. O texto da reclamação é comunicado ao governo interessado, que tem a oportunidade de responder as acusações. Após examinar o caso, o Comitê Tripartite apresenta um relatório ao Conselho de Administração para aprovação. Em regra geral, o relatório contém as conclusões e recomendações do Comitê. Se o Comitê decide que há problemas na implementação de uma convenção, em geral propõe ao governo do Estado respectivo que adote medidas específicas para resolver o problema. As conclusões finais desses comitês são públicas e disponíveis na sua página na internet: <http://www.ilo.org/global/lang--es/index.htm>.



### As organizações indígenas podem fazer uso deste mecanismo?

Os povos indígenas que desejem utilizar o procedimento previsto no artigo 24 para apresentar reclamações relacionadas com o descumprimento da Convenção nº 169 devem fazê-lo em parceria com **sindicatos ou organizações de trabalhadores**, tendo em conta que das três partes autorizadas a apresentar reclamações, estas têm um interesse mais direto nas questões indígenas do que os empregadores e os governos<sup>29</sup>.

Da mesma forma, os povos indígenas poderão chamar a atenção da OIT sobre determinadas situações que os afetem, enviando informações diretamente para a Secretaria Internacional do Trabalho, em Genebra. A informação recebida torna-se parte da documentação sobre o país e a Comissão de Peritos poderá estudá-la em sua reunião anual<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> Ver: <http://www.ilo.org/indigenous/Conventions/Supervision/lang--es/index.htm>

<sup>30</sup> Folheto nº 8: La OIT y los pueblos indígenas y tribales.



## 2. Mecanismos de proteção convencionais

Sob o Sistema de Proteção das Nações Unidas há oito órgãos (comitês), estabelecidos em virtude dos principais tratados ou convenções internacionais de direitos humanos, criados com o fim de supervisionar o cumprimento das obrigações internacionais dos Estados.

### Quais são os comitês convencionais das Nações Unidas?

1. **Comitê de Direitos Humanos**, criado pelo Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (art. 28), que supervisiona o cumprimento das obrigações do Estado nos termos deste Pacto;
2. **Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**, criado mediante a Resolução 1985/17 do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) para monitorar o cumprimento das obrigações estabelecidas no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais;
3. **Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial**, instituído pela Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (artigo 8º), para supervisionar a implementação desta convenção;
4. **Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher**, criado pela Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (artigo 17) para supervisionar a aplicação desta convenção;
5. **Comitê contra a Tortura**, criado pela Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (artigo 17) para supervisionar a implementação desta convenção;
6. **Comitê sobre os Direitos da Criança**, estabelecido pela Convenção sobre os Direitos da Criança (artigo 43), para analisar a implementação das obrigações decorrentes desta convenção;
7. **Comitê para a Proteção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes e de seus Familiares**, criado pela Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e de seus familiares (artigo 72), para supervisionar a implementação de tal convenção;
8. **Comitê sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência**, instituído pela Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiências (art. 34) para monitorar o cumprimento das obrigações decorrentes desta convenção.

### Como fazem os comitês para cumprir a sua função de vigiar os Estados para que cumpram com as obrigações assumidas nos tratados?

Para cumprir com o objetivo de monitorar os Estados para que cumpram seus compromissos internacionais, os comitês têm três funções principais:

- examinar as **queixas** apresentadas por particulares sobre violação dos direitos previstos em determinado tratado;
- analisar os **relatórios** apresentados periodicamente pelos Estados Parte; e,
- **interpretar** os direitos consagrados nos respectivos tratados de direitos humanos.

### a. Análise de queixas individuais

Quanto às queixas de pessoas físicas (**sistema de queixas individuais**), é importante observar que:

- **Nem todos os comitês têm competência para receber reclamações ou queixas individuais** por violação dos direitos consagrados nos instrumentos que os criam. Para isso, é necessário que as próprias convenções ou protocolos facultativos contenham disposição específica que permita ao comitê estudar reclamações ou queixas individuais<sup>31</sup>. Até a presente data, a Convenção sobre os Direitos da Criança é a única que não prevê um mecanismo de apresentação de queixas individuais.
- Os comitês só podem estudar as queixas formuladas contra um país que tenha aceitado o sistema de queixas individuais. Isto significa que não é suficiente que o país seja parte do tratado que criou o comitê, devendo **o Estado reconhecer expressamente a competência do respectivo comitê** para que possa atender às queixas individuais apresentadas.

### *Trâmite das queixas*

O estudo da queixa é realizado seguindo um procedimento de natureza quase judicial<sup>32</sup>, onde ambas as partes (Estado e os peticionário) apresentam seus respectivos argumentos. O comitê, após examinar os argumentos e reclamações, emite uma decisão que é chamada de ditame. Nesse ditame, a comissão determina se o Estado incorreu ou não em uma violação do tratado e passa a fazer as recomendações que considera pertinentes para que o Estado cumpra satisfatoriamente com as obrigações decorrentes do respectivo convênio. Essa decisão, embora não tenha o mesmo valor jurídico que uma sentença, obriga politicamente os Estados, de modo que se pode prever que o Estado adotará as medidas que o Comitê tenha recomendado, o que lhe permite evitar os custos políticos de descumprir um tratado internacional.

O mecanismo de reclamação do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos é o mais sólido e consolidado do sistema das Nações Unidas de defesa dos direitos humanos. No entanto, recentemente tem havido reclamações relacionadas a direitos consagrados em outros tratados.

Povos indígenas devem levar em consideração que o sistema de queixas sobre casos de discriminação racial também permite que grupos, e não apenas particulares, apresentem reclamações perante o Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial.

<sup>31</sup> As normas que facultam aos comitês conhecer das queixas ou reclamações individuais estão: no primeiro Protocolo Facultativo do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (1966), no Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (2008), no artigo 14 da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, no artigo 22 da Convenção contra a Tortura, no Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, no artigo 77 da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias e no Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência.

<sup>32</sup> São conhecidos como órgãos quase-judiciais aqueles que têm atribuições judiciais, como o processamento dos casos, ao invés de políticas, tais como a elaboração de relatórios ou visitas. Os órgãos quase judiciais não operam sob as mesmas formalidades que uma corte ou tribunal internacional.

### Modelo de formulário de denúncia para as comunicações previstas em:

- Protocolo Facultativo do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos
- Convenção contra a tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, ou
- Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação racial

#### Denúncia prevista em:

#### Indique quais os procedimentos mencionados que você deseja invocar:

Data: \_\_\_\_\_

#### I. Informação sobre o autor da denúncia:

- Sobrenome: \_\_\_\_\_
- Nome (s): \_\_\_\_\_
- Nacionalidade: \_\_\_\_\_
- Data e local de nascimento: \_\_\_\_\_
- Endereço para correspondências sobre esta denúncia: \_\_\_\_\_
- A comunicação é apresentada:
  - em seu próprio nome ou
  - em nome de outra pessoa

*[Se a denúncia é feita em nome de outra pessoa]*

Forneça as seguintes informações sobre essa pessoa:

- Sobrenome: \_\_\_\_\_
- Nome(s): \_\_\_\_\_
- Nacionalidade: \_\_\_\_\_
- Data e local de nascimento: \_\_\_\_\_
- Endereço ou paradeiro atual: \_\_\_\_\_

Se agir com o conhecimento e consentimento da pessoa, fornecer a autorização que permite que você apresente esta denúncia em seu nome.

*ou*

Se você não tiver autorização, explicar a natureza de sua relação com a pessoa e indicar em detalhe por que considera adequado apresentar esta denúncia em seu nome.

#### II. Estado envolvido / artigos violados

- Nome do Estado, que deve ser um dos Estados Partes no Protocolo Facultativo (em casos de denúncia perante o Comitê de Direitos Humanos) ou que tenha feito a declaração relevante (no caso de queixas apresentadas ao Comitê contra a Tortura e ao Comitê para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial).
- Artigos do Pacto ou da Convenção que supostamente foram violados.

(continúa)

**Modelo de formulario de denuncia para las comunicaciones previstas en:** (continuação)

**III. Esgotamento dos recursos da jurisdição interna / Apresentação da denúncia perante outras instâncias internacionais**

- Procedimentos que as supostas vítimas, ou outros em seu nome, realizaram para obter reparação por supostas violações no Estado interessado - fornecer informação detalhada sobre os procedimentos invocados, incluídos os recursos aos tribunais ou outras autoridades públicas e pedidos formulados, assim como as datas em que foram interpostos e resultados obtidos.
- Se não tiverem sido esgotado os recursos internos por dilação indevida na tramitação, por falta de eficácia, por não os ter à disposição ou por qualquer outra razão, explique detalhadamente os motivos.
- Já apresentou o mesmo assunto ante outro procedimento de investigação ou resolução internacional, tais como a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos ou a Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos?
- Em caso afirmativo, detalhe o(s) procedimento(s) em questão, as reivindicações formuladas, as datas em que foram apresentadas e os resultados obtidos.

**IV. Fatos alegados**

- Detalhe, em ordem cronológica, os fatos e circunstâncias das supostas violações. Inclua todos os aspectos que possam ser de interesse para a avaliação e exame do seu caso. Explique como considera que os fatos e circunstâncias descritos violaram seus direitos;
- Assinatura do autor ou denunciante.

**V. Lista de verificação da documentação de apoio (anexar cópias, não originais):**

- Autorização por escrito para atuar (em caso de apresentar a denúncia em nome de outra pessoa e não ter justificado de outra forma a falta de autorização expressa);
- Decisão dos tribunais e autoridades nacionais sobre sua denúncia (é conveniente fornecer também cópia da legislação nacional pertinente);
- Denúncias ante qualquer outro procedimento internacional de investigação e solução de controvérsias, bem como as decisões correspondentes;
- Qualquer documentação ou outro tipo de prova que possa demonstrar em seu favor e que possa fundamentar sua descrição dos fatos denunciados na Parte IV e/ou seu argumento de que os fatos descritos constituem uma violação dos seus direitos.

## **b. Estudo de relatórios periódicos**

Os Estados Parte nos referidos instrumentos internacionais, que conferem proteção aos direitos dos povos indígenas, estão obrigados, a cada certo tempo, a apresentar relatórios aos respectivos comitês. Esses relatórios periódicos devem fazer um balanço das medidas que tenham sido adotadas para implementar os respectivos instrumentos internacionais.

Os comitês, depois de analisar os relatórios apresentados pelos Estados Parte e ter celebrado uma audiência pública com representantes do Estado, aprovam suas conclusões sobre os progressos na implementação do respectivo instrumento e formulam uma série de recomendações para que o Estado Parte possa melhorar o cumprimento de suas obrigações, nos termos do acordo em questão. As conclusões são apresentadas em um documento conhecido como observações finais.

## **c. Interpretação autorizada dos tratados**

Finalmente, devemos mencionar o papel dos comitês de interpretar os respectivos tratados de direitos humanos. No desempenho desta função, os comitês emitem as chamadas observações ou recomendações gerais. Nestas observações ou recomendações, os comitês, como organismos autorizados, analisam e interpretam o conteúdo e o alcance dos direitos consagrados nos tratados internacionais respectivos. Nessa medida, essas observações ou recomendações estão dirigidas a todos os Estados que tenham ratificado o tratado e devem ser consideradas para que se cumpra efetivamente as obrigações dele decorrentes.

As conclusões de um comitê sobre uma situação específica em matéria de direitos humanos, quer sejam apresentadas sob a forma de um ditame ou relatório, devem ser difundidas dentro do respectivo país, com o objetivo de informar a comunidade. É importante alcançar a atenção de políticos, funcionários públicos, organizações de defesa dos direitos humanos e meios de comunicação sobre os problemas trazidos perante o comitê e analisados por este em seu relatório ou parecer.

## **d. Pronunciamentos dos comitês convencionais sobre os direitos dos povos indígenas**

### **i. Comitê de Direitos Humanos**

#### ***Direito à livre determinação***

Em 1984, o Comitê de Direitos Humanos adotou o Comentário Geral nº 12, relativo ao direito à livre determinação dos povos. Embora esse comentário não contenha o significado de “povo” como tal, determina que todos os Estados Parte devem apresentar informações sobre os processos constitucionais e políticos que permitam o exercício do direito à autodeterminação. Além disso, o Comitê afirma que o artigo 1.3 do Pacto impõe obrigações positivas aos Estados Parte, no sentido de adotar medidas que facilitem o exercício e o respeito do direito dos povos à livre determinação.

### ***Os direitos individuais dos membros dos povos indígenas e sua dimensão coletiva***

No Comentário Geral nº 23, o Comitê de Direitos Humanos se referiu aos direitos das minorias e observou que, apesar de os direitos protegidos pelo artigo 27 (direitos das pessoas pertencentes a minorias étnicas a ter vida cultural própria, a praticar e professar sua religião e usar sua própria língua) serem direitos individuais, estes direitos dependem da capacidade do grupo minoritário de manter sua cultura, língua ou religião<sup>33</sup> e, portanto, sua proteção tem como último objetivo garantir a preservação e o desenvolvimento contínuo da identidade cultural, religiosa e social das minorias<sup>34</sup>. Além disso, nesse mesmo comentário, o Comitê afirmou que, no caso dos povos indígenas, a cultura se manifesta de modo especial na relação que têm com os recursos naturais e por meio de atividades tradicionais, como a pesca e a caça<sup>35</sup>.

Finalmente, o Comitê concluiu que os Estados devem adotar as medidas necessárias para assegurar a devida proteção do exercício desses direitos e indicar nos seus relatórios as medidas tomadas para esse fim.

O Comitê de Direitos Humanos também teve a oportunidade de se referir aos direitos dos povos indígenas em suas observações sobre os relatórios apresentados pelos Estados Parte. Assim, nas Observações Finais para o Estado do México, em 1999, o Comitê observou que os Estados Partes devem tomar medidas necessárias para garantir às comunidades indígenas o respeito aos direitos e liberdades que lhes correspondem individualmente e, como grupo, erradicar os abusos a que são submetidos, respeitar seus costumes e cultura, bem como seus modos tradicionais de vida, permitindo o usufruto de suas terras e recursos naturais<sup>36</sup>.

### **ii. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**

O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais teve a oportunidade de se pronunciar em suas observações gerais, em várias ocasiões, sobre os direitos dos povos indígenas, descrevendo esses povos como grupo vulnerável e convidando os governos a prestar especial atenção à proteção de seus direitos.

#### ***Direitos culturais: garantias inerentes à existência dos povos indígenas***

No Comentário Geral nº 21 sobre o direito de toda pessoa de participar na vida cultural, o Comitê observou que, para os povos indígenas, a vida cultural tem uma forte dimensão coletiva e que a proteção é essencial para salvaguardar sua existência, bem-estar e desenvolvimento da comunidade. O Comitê também observou que os Estados Parte devem tomar todas as medidas necessárias para proteger os valores culturais e os direitos dos povos indígenas às suas terras ancestrais e sua relação com a natureza, a fim de evitar a degradação do seu estilo peculiar de vida<sup>37</sup>.

No Comentário Geral nº 13 sobre o direito à educação, o Comitê deu ênfase especial à obrigação dos Estados de tomar medidas positivas para que a educação seja culturalmente adequada aos povos indígenas<sup>38</sup>.

<sup>33</sup> Comitê de Direitos Humanos, Comentário Geral nº. 23, parág. 6.2.

<sup>34</sup> *Ibidem*, parág. 9.

<sup>35</sup> *Ibidem*, parág. 7.

<sup>36</sup> Comitê de Direitos Humanos, Doc. CCPR/C/79/Add.109, parág. 19, 1999.

<sup>37</sup> Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Comentário Geral 21, parág. 36.

<sup>38</sup> Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Comentário Geral 13, parág. 50.

Neste sentido, o Comitê se pronunciou ao se referir ao direito à saúde: “os serviços de saúde devem ser adequados do ponto de vista cultural, ou seja, levar em conta os cuidados preventivos, práticas curativas e medicamentos tradicionais”<sup>39</sup>. Ademais, exortou os Estados a proteger as plantas medicinais, os animais e os minerais que sejam necessários para proteger o direito à saúde dos povos indígenas. Finalmente, o Comitê observou que as atividades que induzam o deslocamento forçado das populações indígenas de seus territórios tradicionais exercem um efeito prejudicial sobre a sua saúde, pois os que compõem ditos povos não poderão acessar os recursos alimentícios que tradicionalmente usam<sup>40</sup>.

### ***Direito à seguridade social***

Ao se referir ao direito à seguridade social, o Comitê solicitou aos governos que assegurem aos povos indígenas que não sejam excluídos do sistema de seguridade social, em razão de discriminação direta ou indireta, em particular devido à imposição de condições de admissão pouco razoáveis ou à falta de informação suficiente<sup>41</sup>.

### ***Direito à alimentação e à água potável***

No que diz respeito ao direito à alimentação<sup>42</sup> e à água<sup>43</sup>, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais abordou esses direitos em comentários variados e referiu-se aos dois direitos de forma similar ao chamar os Estados a proteger o acesso dos povos indígenas às suas terras ancestrais e a proteger tais terras contra todos os tipos de contaminação e transgressão.

### ***Direito de propriedade intelectual***

No Comentário Geral nº 17 relativo à proteção da propriedade intelectual, o Comitê afirmou que os Estados devem adotar medidas para “garantir a proteção efetiva dos interesses dos povos indígenas relativos às suas produções, que muitas vezes são expressões do seu patrimônio cultural e conhecimento tradicional”<sup>44</sup>. Também mencionou que os Estados Parte devem levar em conta as preferências dos povos indígenas no momento de adotar medidas para proteger suas produções científicas, literárias e artísticas.

## **iii. Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial**

### ***Direito às terras ancestrais***

Tendo em conta que a identidade histórica e cultural dos povos indígenas tem sido e continua sendo ameaçada, o Comitê solicitou aos Estados Parte reconhecer e proteger os direitos dos povos indígenas de possuir, desenvolver, controlar e usar suas terras, territórios e recursos. Além disso, mencionou que, quando tenham sido privados de suas terras e territórios tradicionalmente ocupados sem o seu consentimento prévio e informado, o Estado deverá tomar medidas para a devolução dessas terras.

<sup>39</sup> Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Comentário Geral 14, parág. 27.

<sup>40</sup> *Ídem*.

<sup>41</sup> Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Comentário Geral 19, parág. 35.

<sup>42</sup> Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Comentário Geral 12, parág. 13.

<sup>43</sup> Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Comentário Geral 15, parág. 16.

<sup>44</sup> Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Comentário Geral 17, parág. 32.

Ademais, o Comitê solicitou aos Estados conferir uma compensação justa e adequada quando a restituição das terras não for possível<sup>45</sup>.

### **Compatibilidade dos sistemas de justiça e punição**

No Comentário Geral nº 31, sobre a prevenção da discriminação racial na administração e funcionamento do sistema de justiça penal, o Comitê, no que diz respeito às pessoas pertencentes a povos indígenas, disse que os Estados devem favorecer a aplicação de penas alternativas à privação de liberdade e de outras sanções mais adaptadas ao seu respectivo sistema jurídico<sup>46</sup>.

#### **iv. Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher**

O Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher, no Comentário Geral nº 24, instou os governos a prestar especial atenção aos direitos e necessidades de saúde das mulheres pertencentes a grupos vulneráveis, entre os quais incluiu os povos indígenas<sup>47</sup>.

### **3. Mecanismos extraconvencionais de proteção**

Como mencionado neste manual, a Organização das Nações Unidas instituiu um sistema de mecanismos extraconvencionais de proteção dos direitos humanos. Esses mecanismos são assim chamados porque não foram criados em virtude de tratados internacionais em matéria de direitos humanos, mas por resoluções dos principais órgãos da ONU.

Os mecanismos extraconvencionais que podem ser usados para a proteção dos direitos humanos dos povos e pessoas indígenas são:

- Conselho de Direitos Humanos
- Fórum Permanente sobre Questões Indígenas das Nações Unidas
- Fundo de Contribuições Voluntárias para Povos Indígenas

#### **a. Conselho de Direitos Humanos**

##### **O que é o Conselho de Direitos Humanos?**

O Conselho de Direitos Humanos é o **principal órgão intergovernamental das Nações Unidas**. É responsável por fortalecer a promoção e proteção dos direitos humanos. Foi criado pela Assembleia Geral da ONU em 15 de março de 2006, mediante a Resolução 60/251, com o fim de substituir a antiga Comissão de Direitos Humanos por um organismo mais eficiente e organizado.

<sup>45</sup> Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher, Comentário Geral 23, parág. 5.

<sup>46</sup> Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher, Comentário Geral 31, parág. 36.

<sup>47</sup> Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher, Comentário Geral 24, parág. 6.



### Qual é o principal objetivo do Conselho de Direitos Humanos?

O principal objetivo do Conselho é garantir que os **Estados membros cumpram as suas obrigações de direitos humanos e fazer recomendações** à Assembleia Geral para impulsionar um maior desenvolvimento do direito internacional dos direitos humanos<sup>48</sup>.

### Como o Conselho de Direitos Humanos é composto?

O Conselho é composto por **47 representantes dos Estados membros**, eleitos por um período inicial de três anos, com a possibilidade de reeleição para o período consecutivo adicional. Após a participação no Conselho por dois períodos consecutivos, os Estados terão de esperar pelo menos um ano antes de propor a sua candidatura novamente. A nomeação dos membros do Conselho se realiza garantindo representação geográfica equitativa e tendo em conta os antecedentes do Estado em termos de direitos humanos. Além disso, a Assembleia Geral poderá, por maioria de dois terços dos membros presentes e votantes, suspender o direito de algum Estado-Membro pertencer ao Conselho, se este cometer violações graves e sistemáticas de direitos humanos.

### Como o Conselho de Direitos Humanos desempenha suas funções?

O Conselho se reúne em Genebra durante pelo menos **dez semanas ao ano**, distribuídas em três sessões. O Conselho também pode realizar reuniões extraordinárias a pedido de um Estado membro, se pelo menos um terço dos outros membros do Conselho apoiarem o pedido.

Em 18 de junho de 2007, um ano após a sua primeira reunião e durante seu quinto período de sessões, o Conselho de Direitos Humanos adotou, mediante a Resolução 5/1, um conjunto de medidas e procedimentos para orientar seu trabalho. Nessa resolução, o Conselho:

- estabeleceu **diretrizes gerais** para o desenvolvimento de suas funções e agenda de trabalho;
- regulamentou o mecanismo de **Revisão Periódica Universal (RPU)**, através do qual revisa a situação dos direitos humanos dos 192 Estados membros da ONU;
- estabeleceu um **novo procedimento de denúncia** que permite que indivíduos e organizações apresentem suas denúncias de violações de direitos humanos, que substituiu o antigo procedimento 1503;
- criou as **diretrizes operacionais do Comitê Consultivo** do Conselho de Direitos Humanos e
- estabeleceu os critérios gerais que devem nortear os **procedimentos especiais** (relatores especiais, peritos independentes e grupos de trabalho).

<sup>48</sup> O Conselho de Direitos Humanos é um órgão subsidiário da Assembleia Geral das Nações Unidas, enquanto a Comissão de Direitos Humanos era um órgão subsidiário do ECOSOC. A elevação do Conselho de Direitos Humanos no âmbito do Sistema das Nações Unidas evidencia que os direitos humanos são um dos pilares do sistema, juntamente com o desenvolvimento, a paz e a segurança.

## Quais são os mecanismos do Conselho de Direitos Humanos?

O Conselho de Direitos Humanos realiza sua função de proteção dos direitos humanos por meio de quatro mecanismos:

- Revisão Periódica Universal
- Procedimento de Denúncias
- Comitê Consultivo do Conselho de Direitos Humanos
- Procedimentos Especiais

### i. Revisão Periódica Universal

#### Em que consiste a Revisão Periódica Universal?

A Revisão Periódica Universal (RPU) é um novo mecanismo para a proteção dos direitos humanos estabelecido em 2007, por meio do qual o Conselho de Direitos Humanos revisa periodicamente o cumprimento, por parte de cada um dos 192 Estados-Membros das Nações Unidas, de suas respectivas obrigações em matéria de direitos humanos. A RPU é um mecanismo baseado no diálogo contínuo com o Estado que está sendo examinado, no qual este terá a oportunidade de informar que ações tomou para melhorar a situação dos direitos humanos dentro do seu território.

#### Qual é o propósito da Revisão Periódica Universal?

A Revisão Periódica Universal busca garantir igualdade de tratamento entre os Estados no momento de avaliar a situação dos direitos humanos em cada um deles. O objetivo final desse mecanismo é **melhorar a situação dos direitos humanos em todos os países** e abordar as violações dos direitos humanos onde quer que ocorram. Em 2011, o Conselho já havia avaliado a situação dos direitos humanos em todos os Estados-Membros das Nações Unidas.

#### Como a Revisão Periódica Universal é feita?

Este mecanismo consiste em três etapas que se desenvolvem em um período de quatro anos:

##### *1ª etapa*

Um **grupo de trabalho** criado especificamente para esse mecanismo, o qual é composto pelos 47 Estados membros do Conselho, se reúne anualmente para três períodos de sessões de duas semanas cada um. Em cada período de sessões, o Grupo de Trabalho examina a situação dos direitos humanos de 16 Estados, para avaliar um total de 48 Estados ao ano.

O Grupo de Trabalho revisa:

- o relatório geral apresentado pelo Estado que está sendo avaliado;
- o relatório elaborado pelo Escritório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos (ACNUDH), com a compilação das informações contidas nos relatórios e ditames dos órgãos de tratados e dos procedimentos especiais que se pronunciaram sobre o Estado sob análise;

- o documento contendo as informações apresentadas pelas partes interessadas, que também é preparado e apresentado pelo ACNUDH.

### *2ª etapa*

O Conselho analisa e aprova, durante seus períodos de sessões ordinárias, os documentos do Grupo de Trabalho resultantes do exame. Os resultados da avaliação são publicados num relatório aprovado pelo Conselho, em que se resumem todos os debates, as recomendações e os compromissos voluntários dos Estados.

### *3ª etapa*

Finalmente, é feito um monitoramento da implementação dos resultados da revisão pelos Estados examinados.

## **As organizações governamentais ou não-governamentais podem participar da Revisão Periódica Universal?**

As organizações intergovernamentais, instituições nacionais de direitos humanos, bem como representantes da sociedade civil, incluindo as organizações não-governamentais (ONGs) e defensores dos direitos humanos podem participar em todas as etapas do processo. Uma das formas de participação é a entrega dos chamados relatórios sombra ou alternativos, que se relacionam com a situação dos direitos humanos no respectivo país. Esses relatórios constituem uma oportunidade de apresentar informações ou estatísticas que complementem ou contrastem a informação fornecida pelos Estados e, ainda, apresentar solicitações concretas ao Conselho de Direitos Humanos sobre medidas que o Estado em questão deva adotar para melhorar a situação de direitos humanos.

### **ii. Procedimento de denúncia**

O Conselho de Direitos Humanos tinha como base o procedimento 1503 da antiga Comissão de Direitos Humanos e fez algumas alterações a fim de assegurar que o novo procedimento de denúncias seja imparcial, objetivo, eficiente e orientado para as vítimas. Esse procedimento permite que qualquer indivíduo ou grupo de indivíduos que alegue ser vítima de violações de direitos humanos, ou tenha conhecimento direto e fidedigno dessas violações, apresente uma denúncia ao Conselho de Direitos Humanos. Tal mecanismo serve para abordar as violações persistentes e generalizadas dos direitos humanos ocorridas no território de qualquer Estado membro.

## **Qual é a informação mínima que deve estar incluída em uma denúncia perante o Conselho de Direitos Humanos?**

As denúncias apresentadas por pessoas ou grupos ao Conselho de Direitos Humanos devem conter:

- dados de identidade das pessoas ou organizações que remetem a comunicação (não são admissíveis denúncias anônimas);
- descrição detalhada dos fatos denunciados;
- lista dos direitos supostamente violados e pretensões da demanda;
- as razões pelas quais o caso evidencia quadro persistente e generalizado de violações de direitos humanos; e,

- informação sobre o esgotamento dos recursos da jurisdição interna ou, caso não tenham sido esgotados, a explicação dos motivos (ineficácia ou demora injustificada, por exemplo).

#### Um vez interposta a denúncia, qual é o procedimento que se segue para seu estudo?

- A Secretaria e o Presidente do Grupo de Trabalho sobre Comunicações **examinam todas as denúncias** e determinam se as admitem ou as rejeitam. Se a denúncia for confirmada, envia-se uma “confirmação de recebimento” para o remetente e notifica-se o Governo interessado para que faça as observações que considere pertinentes;
- O Grupo de Trabalho sobre Comunicação analisa a denúncia e a resposta do Estado respectivo, a fim de **transferir para o Grupo de Trabalho sobre Situações os casos que evidenciam um padrão persistente de violações**;
- O Grupo de Trabalho sobre Situações avalia os casos que lhe são transferidos e prepara um relatório para o Conselho de Direitos Humanos com recomendações concretas sobre a situação que revela um padrão consistente de violações graves dos direitos humanos;
- O Conselho de Direitos Humanos, em sessão plenária, tendo examinado as situações que lhe são apresentadas pelo Grupo de Trabalho sobre Situações pode decidir que
  - rejeita continuar com a análise da situação,
  - mantém o estudo da situação e **solicita ao Estado interessado que proporcione informações adicionais** dentro de um prazo razoável,
  - mantém o estudo da situação e **nomeia um perito independente para que continue acompanhando a situação** e recomenda ao Escritório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos que preste cooperação técnica e assistência para o fortalecimento de capacidades ou serviços de assessoria ao Estado interessado.

Todas as informações fornecidas pelos indivíduos e pelos Estados, bem como as decisões tomadas nas várias fases do procedimento, são confidenciais e não são divulgadas. O mesmo se aplica às denúncias arquivadas ou suspensas.

#### iii. Comitê Consultivo do Conselho de Direitos Humanos

O Conselho de Direitos Humanos, nos termos da Resolução 5/1 de 2007, criou o Comitê Consultivo do Conselho de Direitos Humanos para lhe oferecer assessoria especializada e adiantar investigações voltadas à promoção e proteção dos direitos humanos. O Comitê Consultivo substitui a Subcomissão para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos, da antiga Comissão de Direitos Humanos.

#### Quais são as funções do Comitê Consultivo do Conselho de Direitos Humanos?

O Comitê está habilitado a fornecer sugestões ao Conselho que visem: i) aumentar a eficiência dos seus procedimentos e ii) realizar pesquisas em âmbito de trabalho definido pelo Conselho. Em resumo, o Comitê não pode aprovar resoluções ou decisões, nem estabelecer órgãos subsidiários, sem a autorização do Conselho. Esse Comitê não recebe nem tramita denúncias.

### Quem faz parte do Comitê Consultivo do Conselho de Direitos Humanos?

O Comitê Consultivo é composto por 18 especialistas que atuam a título pessoal e exercem suas funções por um período de três anos, com a possibilidade de serem reeleitos apenas uma vez. O Comitê Consultivo tem dois períodos de sessões por ano, de no máximo dez dias úteis.

O Conselho de Direitos Humanos exorta o Comitê Consultivo a estabelecer, no cumprimento de seu mandato, relações com os Estados, as instituições nacionais de direitos humanos, as ONGs e outras entidades da sociedade civil. Por exemplo, as ONGs com *status* consultivo frente ao ECO-SOC podem solicitar a participação nas sessões do Comitê Consultivo e apresentar por escrito suas observações sobre os temas de debate e, por vezes, de acordo com a agenda, fazer intervenções orais nas sessões.

#### iv. Procedimentos Especiais

### O que são os procedimentos especiais?

O termo *procedimentos especiais* refere-se aos mecanismos estabelecidos pela antiga Comissão de Direitos Humanos e assumidos pelo atual Conselho de Direitos Humanos, com o fim de examinar, monitorar, aconselhar e informar publicamente sobre violações de direitos humanos em um determinado país (mandatos geográficos) ou sobre situações de violações de direitos humanos em âmbito mundial (mandatos temáticos).

### Como são estabelecidos os mandatos dos procedimentos especiais?

Os mandatos dos procedimentos especiais são criados e definidos por resolução do Conselho de Direitos Humanos, e seus titulares cumprem sua função a título pessoal. Os mandatos especiais podem ser atribuídos a uma pessoa chamada Relator Especial, Representante Especial do Secretário Geral, Representante do Secretário Geral; a Peritos Independentes; ou a um Grupo de Trabalho. O caráter independente dos titulares de mandatos é essencial para que possam desempenhar suas funções com total imparcialidade.

Os titulares de mandatos especiais se ocupam de diversas atividades, tais como:

- responder a denúncias individuais;
- receber e analisar informações sobre situações relativas a direitos humanos;
- realizar estudos e prestar assessoramento sobre questões de cooperação técnica nacional;
- fazer visitas aos países, a convite dos governos e fazer recomendações como resultado dessas visitas;
- fazer apelos urgentes ou remeter cartas de denúncias aos governos;
- participar de atividades de promoção dos direitos humanos; e
- apresentar um relatório sobre suas atividades no período anual de sessões do Conselho de Direitos Humanos.

Todos os indivíduos, grupos ou organizações da sociedade civil podem encaminhar os casos de violações dos direitos protegidos por tratados internacionais à consideração dos titulares encarregados de mandatos especiais. Por exemplo:

- a violação do direito à vida de uma pessoa indígena pode ser informada ao Relator Especial sobre Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias;
- a tortura de uma pessoa indígena pode ser comunicada ao Relator Especial sobre Tortura e outros Tratamentos e Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes;
- a violação dos direitos de mulheres e meninas indígenas pode ser relatada ao Relator Especial sobre a Violência Contra as Mulheres;
- as violações do direito à terra e aos territórios dos povos indígenas ou a falta de consulta prévia de decisões estatais que os afetam podem ser levadas a conhecimento do Relator Especial sobre a Situação dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais dos Povos Indígenas.

### Que dados devem conter as denúncias enviadas aos relatores temáticos?

As denúncias submetidas a esses mecanismos especiais devem conter os seguintes dados:

- identificação da pessoa ou organização que apresenta as informações;
- nome completo, idade, sexo e local de residência das supostas vítimas;
- todos os detalhes possíveis sobre o grupo ou comunidade que tenha sido vítima de violação de seus direitos;
- local, data e descrição detalhada dos fatos violatórios;
- identificação dos supostos culpados (nome, cargo, função);
- se for o caso, indicar as medidas tomadas nacionalmente (se já começaram as investigações, se o governo conhece os fatos e qual é a posição a respeito);
- se for o caso, indicar se tiver adotado alguma medida internacional, por exemplo, se tiver ativado outros mecanismos de denúncia internacional.

### Qual é o procedimento seguido pelos titulares de mandatos especiais?

- Os titulares dos mandatos encarregados dos procedimentos especiais enviam comunicações aos governos a partir das informações remetidas pelas vítimas ou organizações que atuam em seu nome.
- Essas comunicações são remetidas aos governos por meio do Escritório de Direitos Humanos do Alto Comissariado das Nações Unidas e podem assumir a forma de apelos urgentes, quando se tratam de violações graves, de acordo com a rapidez que se requer para que cesse uma ação iminente, ou de cartas de denúncia, quando a violação já foi consumada.
- Nas comunicações, que são de caráter confidencial, o titular do mandato pede ao governo em questão para esclarecer um caso particular ou para tomar as medidas necessárias e apropriadas para responder à violação, ou remediá-la, e comunicar os resultados de suas ações ou investigações.

- Dependendo da resposta recebida, os titulares de mandato decidem solicitar mais informações sobre o assunto ou fazer recomendações sobre o caso particular. Em alguns casos, eles também podem decidir tornar pública a situação.
- As comunicações são confidenciais até o titular do mandato apresentar seu relatório ao Conselho de Direitos Humanos.

Os procedimentos especiais são de suma importância, pois é possível recorrer a eles imediatamente, sem que se tenham esgotado os recursos da jurisdição interna e sem a necessidade de cumprir com requisitos formais. Além disso, eles podem fornecer uma resposta imediata, como os apelos urgentes.

O Sistema das Nações Unidas, em resposta à realidade que afeta os povos indígenas do mundo e com a finalidade de fomentar uma cultura de respeito pelos direitos humanos, criou especificamente para os povos indígenas dois procedimentos especiais:

- o Mecanismo de Peritos sobre os Direitos dos Povos Indígenas e
- o Relator Especial sobre a Situação dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais dos Povos Indígenas.

### a) Mecanismo de Peritos sobre os Direitos dos Povos Indígenas

O Mecanismo de Peritos sobre os Direitos dos Povos Indígenas é um novo mecanismo das Nações Unidas, criado pelo Conselho de Direitos Humanos para substituir o Grupo de Trabalho sobre os Povos Indígenas<sup>49</sup>

#### Qual é o mandato do Mecanismo de Peritos?

Como mecanismo subsidiário do Conselho de Direitos Humanos, o Mecanismo de Peritos sobre os Direitos dos Povos Indígenas é responsável por fornecer informação especializada ao Conselho sobre os direitos humanos dos povos indígenas. Assim, o Mecanismo de Peritos concentra-se principalmente na realização de estudos e pesquisas temáticas para poder assessorar o Conselho sobre os direitos humanos dos povos indígenas. Por exemplo, foram realizados estudos sobre os desafios para a efetivação do direito à educação para os povos indígenas.

#### Como é composto o Mecanismo de Peritos?

O Mecanismo de Peritos é composto por cinco peritos independentes que servem por um período de três anos, podendo ser reeleitos para mais um período. O mecanismo pode celebrar reuniões uma vez por ano, com duração de até cinco dias úteis, e os períodos de sessões podem ser uma combinação de reuniões públicas e privadas.

O Relator Especial sobre a Situação dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais dos Indígenas e um membro do Fórum Permanente para Questões Indígenas assistem e fazem contribuições à reunião anual do Mecanismo de Peritos.

<sup>49</sup> O Conselho de Direitos Humanos criou o Mecanismo de Peritos por meio da Resolução 6/36 de 14 de dezembro de 2007.

### Quem pode participar das sessões do Mecanismo de Peritos?

As reuniões do mecanismo estão abertas a diferentes tipos de participantes, por exemplo: os governos, agências da ONU, peritos individuais, ONGs, organizações indígenas, entre outros. A abertura das sessões a todas as partes interessadas e o diálogo construtivo que se estabelece entre todos os participantes têm fortalecido este Mecanismo como centro de coordenação das atividades internacionais a favor das causas indígenas. Também é importante notar que o Mecanismo de Peritos é aberto a organizações indígenas, independentemente do chamado *status* consultivo perante o ECOSOC<sup>50</sup>.

### b) Relatoria Especial sobre a Situação dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais dos Indígenas

Em 2001, a Comissão de Direitos Humanos decidiu designar um Relator Especial sobre a situação dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais dos Indígenas<sup>51</sup>. Esta foi uma decisão importante para salvaguardar os direitos dos povos indígenas e suas conquistas. Na época, a Comissão nomeou como Relator Especial o Professor Rodolfo Stavenhagen, de nacionalidade mexicana, por um período de três anos. O mandato foi posteriormente renovado pela Comissão de Direitos Humanos, em 2004<sup>52</sup>, e pelo Conselho de Direitos Humanos em 2007<sup>53</sup>. Em 26 de março de 2008, o Conselho de Direitos Humanos nomeou o professor S. James Anaya, um estadunidense, como novo Relator Especial.

### Quais são as funções do Relator Especial?

O Relator Especial sobre a Situação dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais dos Indígenas é um perito independente<sup>54</sup>, especializado em questões indígenas e que foi encarregado das seguintes tarefas:

- coletar informações e comunicações relativas a violações dos direitos humanos dos povos indígenas;
- fazer recomendações sobre medidas para prevenir e solucionar essas violações;
- trabalhar em coordenação com outros procedimentos especiais e órgãos de direitos humanos; e
- promover a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas e outros instrumentos internacionais desta matéria.

<sup>50</sup> Normalmente, as Nações Unidas somente autorizam a participação de organizações não governamentais que sejam reconhecidas oficialmente como entidade consultivas pelo Conselho Econômico e Social.

<sup>51</sup> Comissão de Direitos Humanos, Resolução 2001/57.

<sup>52</sup> Comissão de Direitos Humanos, Resolução 2004/62.

<sup>53</sup> Conselho de Direitos Humanos, Resolução 6/12 de 2007.

<sup>54</sup> Entende-se como perito independente uma pessoa de destaque no campo dos direitos humanos e que desempenha suas funções de forma independente dos governos.



### Quais são os mecanismos utilizados pelo Relator Especial para desenvolver suas funções?

- Produzir relatórios anuais,
- Realizar visitas aos países,
- Desenvolver comunicações dirigidas aos governos por violações específicas dos direitos dos povos indígenas e
- Dar seguimento ao cumprimento das suas recomendações.

#### *Relatórios Anuais*

O Relator Especial deve apresentar um relatório ao Conselho de Direitos Humanos anualmente. Esses relatórios se concentram em questões específicas relacionadas com a situação dos direitos humanos dos povos indígenas e apresentam as atividades realizadas durante o ano.

#### *Visitas aos países*

As visitas aos países são um componente vital do mandato da Relatoria Especial. Nelas, o Relator Especial tem a oportunidade de aprender sobre a situação e a realidade em que vivem os povos indígenas, bem como os problemas e desafios que se colocam para o exercício efetivo dos seus direitos humanos. No entanto, é importante notar que, para uma visita, o Relator deve receber um **convite especial** do Estado. Para essa finalidade, o Estado que se pretenda visitar deve emitir um **convite permanente e aberto** a todos os relatores temáticos que têm mandatos no âmbito dos procedimentos especiais.

Durante as visitas, o Relator Especial se reúne com autoridades governamentais, organizações das Nações Unidas e agências internacionais que tenham sede no respectivo país, bem como com vítimas, com representantes da sociedade civil e com organizações não-governamentais. As reuniões com os povos e organizações indígenas são um aspecto fundamental das visitas oficiais do Relator Especial.

Os relatórios dessas visitas, chamados **relatórios do país**, incluem uma análise das principais questões que afetam o desfrute dos direitos humanos dos povos indígenas do respectivo país, bem como uma série de conclusões e recomendações ao governo e outros atores. Esses relatórios são publicados anualmente como anexos do relatório anual que o Relator Especial submete ao Conselho de Direitos Humanos.

Embora os governos levem a sério os relatórios do Relator Especial e os divulguem, os povos indígenas e as organizações que os representam devem também difundir amplamente esses relatórios para que a comunidade geral conheça o seu conteúdo e recomendações. A divulgação dos relatórios contribui para um maior cumprimento por parte do Estado dos seus compromissos para com os povos indígenas, em virtude do controle cidadão que pode exercer uma sociedade civil ativa e informada.

Esses relatórios podem ser utilizados para dar legitimidade e credibilidade às inquietudes e preocupações dos povos indígenas, assim como para gerar um diálogo mais equilibrado entre os governos e as comunidades ou povos. É importante notar que as recomendações apresentadas pelo Relator Especial em seus relatórios são normalmente implementadas como resultado da pressão e dos esforços das organizações indígenas e da sociedade civil, e não muito pela iniciativa dos governos.

### **Declarações públicas**

Como mencionado, uma das faculdades que tem o Relator Especial é a de apresentar relatórios após a visita a um país determinado, no qual levanta suas preocupações sobre a proteção e vigência dos direitos humanos dos povos indígenas naquele país. No entanto, antes de apresentar esse relatório, normalmente, o relator dá algumas declarações públicas sobre suas impressões preliminares.

Além disso, quando o Relator considerar pertinente poderá fazer declarações, a fim de realizar qualquer recomendação específica ou contribuir para o debate suscitado no interior dos Estados sobre os direitos dos povos indígenas. Em suas recentes declarações sobre a lei da consulta no Peru, o Relator i) esclareceu o marco específico sobre o conteúdo desse direito; ii) mostrou preocupação porque, em vez de promulgar a lei aprovada pelo Congresso, o Presidente devolveu o projeto de lei ao Poder Legislativo para que seja debatido novamente; e iii) instou o Governo a promulgar tal lei.

### **Declaração pública do Relator Especial sobre os direitos humanos e as liberdades fundamentais dos indígenas, James Anaya, sobre a “lei do direito à consulta prévia aos povos indígenas ou originários reconhecidos na Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho”, aprovada pelo Congresso da República do Peru.**

“O Relator Especial acredita que a chamada “lei do direito à consulta prévia aos povos indígenas ou originários reconhecidos na Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho”, tal como foi aprovada pelo Congresso da República do Peru, está de acordo com os critérios estabelecidos acima, os quais se baseam em uma leitura da Convenção nº 169 e de outros instrumentos internacionais aplicáveis. Portanto, o Relator Especial reitera seu apelo para que se promulgue e que se aplique a lei de consulta aprovada pelo Congresso”.

### **Comunicações aos governos**

Comunidades e organizações indígenas podem enviar comunicações ao Relator Especial sobre violações de direitos humanos que afetem os povos indígenas e/ou os seus membros. As denúncias podem estar relacionadas a violações que já ocorreram, que estão ocorrendo e até mesmo que, muito provavelmente, poderão ocorrer (perigo iminente). É importante notar que a apresentação de tais denúncias não requer qualquer tipo de formalidade, nem devem ser esgotados os recursos da jurisdição interna. É necessário apenas fornecer informação básica (ver quadro) que permita ao Relator Especial identificar e compreender as particularidades da situação denunciada.

Se o Relator considera que a sua própria intervenção é necessária, tomará medidas em resposta às informações recebidas das comunidades ou dos povos indígenas. Normalmente, o processo consiste no envio de comunicações confidenciais para o Estado interessado, nas quais são solicitadas informações sobre as denúncias recebidas e se solicita a adoção de medidas preventivas ou a investigação dos fatos.

Um exemplo do exposto é o apelo urgente feito pelo Relator Especial Rodolfo Stavenhagen ao governo equatoriano, depois de ter recebido informações sobre as ameaças de morte e agressões físicas sofridas pelos líderes da comunidade indígena Sarayaku, por fazerem oposição às atividades de exploração sísmica no seu território. O Relator manifestou sua profunda preocupação com a situação da comunidade Sarayaku e instou o governo equatoriano a tomar as medidas necessárias para proteger a vida e a liberdade de expressão dos líderes de tal comunidade.

### Monitoramento

Em todos os relatórios de visitas aos países, o Relator Especial inclui uma série de recomendações que considera relevantes para melhorar a situação dos direitos humanos dos povos indígenas. Como parte dos esforços para monitorar a implementação das suas recomendações, o Relator Especial tem realizado visitas informais para os países que já visitou no passado. Durante essas visitas, o Relator Especial aproveita a oportunidade para recolher informações da sociedade civil, organizações indígenas, das autoridades governamentais e outras partes relevantes, sobre os avanços e desafios na implementação de suas recomendações.

### Como enviar informações ao Relator Especial?

As comunicações enviadas pelo Relator Especial aos governos dependem em grande parte da informação enviada pelas ONGs e organizações indígenas. Por isso, é muito importante que a informação seja exata, atualizada e específica. A informação deve ser breve e precisa - 1 ou 2 páginas podem ser suficientes - e pode ser acompanhada por anexos com provas escritas e gráficas dos fatos relatados.

A qualidade e o nível da informação que é fornecida ao Relator são cruciais para garantir que este possa responder rapidamente. Informações incompletas implicam averiguações posteriores que podem atrasar a apreciação do caso. Depois de enviar a informação inicial, deve ser enviada qualquer informação adicional, pois isso permite uma melhor intervenção ou monitoramento de comunicações enviadas aos governos.

### **Informação a ser enviada para a Relatoria Especial sobre a situação dos direitos humanos e liberdades fundamentais dos indígenas<sup>55</sup>**

Quando e onde: data, hora e local exato onde ocorreu o incidente (país, região, município e área).

Vítima (s): nome e dados completos de indivíduos, povos ou comunidades que tenham sido ou possam ser afetados ou estejam em risco de sofrer os fatos alegados.

O que aconteceu: devem ser detalhadas as circunstâncias da violação alegada. Se o evento inicial acarretou em outros, por favor descrevê-los em ordem cronológica. Se se tratam de medidas gerais, tais como a legislação ou políticas nacionais, indicar o estágio de desenvolvimento em que se encontram e como os povos indígenas podem ser afetados.

Responsáveis: é preciso enviar informações sobre quem acredita-se que tenha cometido a violação. Deve-se explicar se são conhecidos os motivos dessa suspeita e se se relacionam com autoridades nacionais.

Medidas tomadas pelas autoridades nacionais: o caso foi denunciado às autoridades judiciais ou administrativas nacionais? Que ações foram tomadas pelas autoridades competentes para resolver a situação?

Ações em âmbito internacional: iniciou alguma ação legal em algum órgão internacional ou regional de direitos humanos? Qual é o estado em que se encontra o procedimento?

Fonte: nome e endereço completo da organização ou indivíduos que enviam a informação. Esses detalhes são essenciais caso o Relator Especial necessite esclarecimento ou informação adicional sobre o caso. Essa informação é sempre mantida em sigilo.

## **b. Fórum Permanente para Questões Indígenas da ONU**

O Fórum Permanente para Questões Indígenas das Nações Unidas é um órgão consultivo do Conselho Econômico e Social, criado com o objetivo de discutir questões indígenas relacionadas com o desenvolvimento econômico e social, a cultura, a educação, a saúde, o meio ambiente e os direitos humanos<sup>56</sup>.

### **Como o Fórum Permanente cumpre com o seu mandato?**

O Fórum cumpre seu mandato através da realização das seguintes tarefas:

- assessorar e formular recomendações sobre as questões indígenas ao Sistema das Nações Unidas, através do Conselho Econômico e Social;
- disseminar atividades relacionadas com temas indígenas;

<sup>55</sup> Fonte: <http://www2.ohchr.org/spanish/issues/indigenous/rapporteur/submit.htm>

<sup>56</sup> Conselho Econômico e Social, Resolução 2000/22.

- promover a integração dessas atividades e a coordenação no âmbito do Sistema das Nações Unidas; e
- preparar e divulgar informação sobre assuntos indígenas.

### Quem faz parte do Fórum Permanente?

O Fórum Permanente é composto por 16 peritos independentes, que atuam a título pessoal, e não recebem qualquer remuneração para as atividades realizadas. Os membros do Fórum exercem as suas funções por um período de três anos, podendo ser reeleitos por mais um período. Organizações indígenas e governos são quem propõem os futuros integrantes do Fórum Permanente (cada um propõe oito membros).

O Conselho Econômico e Social elege oito membros apresentados pelos governos, baseando-se nos cinco grupos regionais de Estados que são comumente usados nas Nações Unidas: África, Ásia, Europa Oriental, América Latina e Caribe, Europa Estados ocidentais e outro Estados. As outras três posições estão sujeitas a rotação.

Os oito cargos restantes são nomeados pelo Presidente do Conselho Econômico e Social da lista de peritos propostos pelas organizações indígenas. Com a intenção de que no Fórum exista uma representação mais ampla dos povos indígenas do mundo, os nomeados devem corresponder e representar as sete regiões socioculturais previamente estabelecidas pelos povos indígenas. Tais regiões são:

- África;
- Ásia;
- América Central, América do Sul e o Caribe;
- Ártico;
- Europa Oriental, Rússia, Ásia Central e Transcaucásia;
- América do Norte; e
- Pacífico.

O oitavo membro deve ser indicado por uma das três regiões com a maior população indígena (América Latina, Ásia e África); essa posição se alterna a cada três anos.

Em maio de 2002, o Fórum teve seu primeiro período de sessões e pela primeira vez peritos nomeados por organizações indígenas fizeram ouvir sua voz e apresentaram suas opiniões como membros plenos de um órgão das Nações Unidas.

### Em que consiste a Reunião Anual do Fórum Permanente?

O Fórum Permanente para as Questões Indígenas se reúne a cada ano, por dez dias úteis, geralmente durante o mês de maio. A reunião anual poderá ser realizada na Sede Geral das Nações Unidas, em Nova York, Genebra ou em qualquer outro lugar que o Fórum decida.

Durante cada período anual de sessões, um número significativo de organismos das Nações Unidas e de organizações intergovernamentais, assim como centenas de participantes de comunidades

indígenas e ONGs, somam-se aos dezesseis membros do Fórum Permanente para um diálogo interativo. Cerca de 1.200 pessoas participam anualmente, incluídos representantes de comunidades indígenas, da sociedade civil, dos Estados e de organizações intergovernamentais. A participação se dá em qualidade de observadores que, se o tempo permitir, podem se dirigir ao Fórum.

Os participantes da sociedade civil e dos povos indígenas recebem, no momento da chegada, a documentação oficial do Fórum. Esta, inclui o informe da Secretaria do Fórum, o programa de trabalho, os informes recebidos do Sistema das Nações Unidas, dos governos e das organizações não-governamentais com status consultivo junto ao Conselho Econômico e Social.

Todas essas organizações informam sobre o processo de implementação das recomendações formuladas pelo Fórum Permanente anteriormente e sobre as atividades que foram realizadas vinculadas às questões dos povos indígenas. Esses documentos são apresentados a fim de dar informação suficiente para o Fórum formular as recomendações do período em curso.

Cada ano são convidados vários oradores para discursar no Fórum. Além dos representantes de alto nível do Sistema das Nações Unidas, dos Estados membros e dos povos indígenas, também fazem declarações representantes de organizações não-governamentais com cargo consultivo junto ao Conselho Econômico e Social inscritos para participar do Fórum como observadores. Dependendo do número de oradores inscritos, no início de cada sessão, o Presidente explica o procedimento e o tempo alocado para cada uma das intervenções, que geralmente varia entre cinco e sete minutos.

Ao finalizar o período anual de sessões, o Fórum Permanente faz uma série de recomendações ao Conselho Econômico e Social, bem como aos programas, fundos e agências das Nações Unidas, aos governos, às organizações indígenas, à sociedade civil, aos meios de comunicação e ao setor privado. Essas recomendações visam concretizar as diretrizes e orientações para a execução de programas e atividades destinadas a proteger e promover os direitos humanos dos povos indígenas, bem como para melhorar suas condições de vida.

O período de sessões conclui com a aprovação do relatório do Fórum Permanente por parte do Conselho Econômico e Social.

### **c. Fundo de Contribuições Voluntárias das Nações Unidas para os Povos Indígenas**

O Fundo de Contribuições Voluntárias para os Povos Indígenas é vinculado à Secretaria Geral da ONU, e outorga assistência financeira para custear as despesas de viagem de representantes de comunidades e organizações indígenas, a fim de permitir a sua participação nas reuniões do Mecanismo de Peritos sobre os Direitos dos Povos Indígenas e do Fórum Permanente para as Questões Indígenas. O objetivo é que os atores da sociedade civil indígena possam contribuir com seus conhecimentos e experiências nas reuniões e em seu retorno compartilhem com a sua comunidade as lições aprendidas.

O Fundo é administrado pelo Secretário Geral das Nações Unidas, sob a orientação de um Conselho de Curadores. O Conselho é composto por cinco pessoas que têm experiência em questões indígenas e atuam a título pessoal. O Fundo é financiado por contribuições voluntárias de governos, organizações não-governamentais e outras entidades públicas ou privadas.

### Quem tem acesso aos benefícios do Fundo de Contribuições Voluntárias?

Poderão ser beneficiários do Fundo os representantes das organizações e comunidades indígenas que sob critério do Conselho de Curadores:

- não possam assistir aos períodos de sessões do Mecanismo de Peritos ou do Fórum Permanente se não receberem a ajuda proporcionada pelo Fundo; e
- estejam em condições de contribuir para que o Mecanismo de Peritos e o Fórum Permanente conheçam mais a fundo os problemas que afetam as populações indígenas do mundo e assegurar representação geográfica ampla.

### Quais são os requisitos para acessar os benefícios do Fundo Voluntário?

Para solicitar a assistência do Fundo, os candidatos devem observar que:

- as solicitações devem estar acompanhadas de uma carta de recomendação assinada pelo diretor ou um órgão da organização indígena;
- o candidato deve indicar as funções que desempenha na sua organização ou comunidade;
- as solicitações e cartas de recomendação devem ser apresentados em um dos idiomas de trabalho do secretariado do Conselho (espanhol, francês ou inglês);
- se considera um máximo de dois candidatos por organização.

## B. Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos

O Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos tem como objetivo promover e proteger os direitos humanos de todas as pessoas que habitam o continente americano. Para isso, os Estados americanos adotaram uma série de instrumentos internacionais que consagram e protegem os direitos humanos e criam órgãos destinados a salvaguardá-los.

Em seguida, apresenta-se informação relevante sobre os principais órgãos de proteção do Sistema Interamericano e sobre os instrumentos interamericanos que permitem a proteção dos direitos dos povos indígenas.

### 1. Instrumentos para a proteção dos direitos dos povos indígenas no Sistema Interamericano

O Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos não conta com um tratado ou instrumento específico que reconheça os direitos dos povos indígenas como coletividade, mas seus instrumentos contêm disposições que protegem os direitos individuais de especial importância para os povos indígenas. Essas disposições podem ser invocadas por esses povos para a defesa de seus direitos.

Em diversos tratados interamericanos há referência ao princípio da não-discriminação e igualdade perante a lei:

- Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, artigo II;

- Convenção Americana sobre Direitos Humanos, artigos 1.1 e 24;
- Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, artigo 3;
- Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, artigos 4.f e 6.a.

Ademais, a Convenção de Belém do Pará estabelece que os Estados Parte devem ter um cuidado especial com a situação de vulnerabilidade e de violência que as mulheres podem estar sofrendo dentro de seu território, em virtude da sua raça ou da sua condição étnica, entre outras<sup>57</sup>.

### **Como o Sistema Interamericano protege os direitos dos povos indígenas?**

A ausência de tratados e disposições específicas para a proteção dos direitos coletivos dos povos indígenas dentro do Sistema Interamericano não impediu que seus órgãos de supervisão conhecessem casos em que se alega a violação dos direitos dos povos indígenas, com a intenção de que estes sejam salvaguardados. Tanto a Comissão quanto a Corte Interamericanas, a fim de dar maior alcance e conteúdo aos direitos consagrados nos instrumentos interamericanos, têm recorrido ao artigo 29 da Convenção Americana, que estabelece que nenhuma disposição da Convenção pode ser interpretada no sentido de limitar o gozo das jurisdições reconhecidas por leis ou por outros acordos internacionais. Nesse sentido, é comum que tanto a Comissão quanto a Corte se refiram em suas decisões<sup>58</sup> a convenções específicas para a proteção dos direitos dos povos indígenas, como a Convenção n° 169, a fim de dar um escopo mais amplo aos direitos consagrados na Convenção Americana e outros instrumentos interamericanos.

As recomendações feitas pela Comissão e as sentenças da Corte Interamericana são de importância vital para os povos e organizações indígenas, na medida em que podem ser usadas para impulsionar mudanças na legislação interna, ser aplicadas pelos tribunais nacionais e ser levadas em conta na formulação de políticas públicas. Também podem ser invocadas como precedente em casos semelhantes apresentados perante os órgãos do Sistema Interamericano.

### ***Projeto de Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas***

Em 1989, a Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos considerou necessária a adoção de um instrumento para a proteção dos direitos dos povos indígenas da região. Para tal fim, em 1992, a Comissão Interamericana (CIDH) enviou aos Estados membros da OEA, bem como a organizações indígenas e outras organizações interessadas, um questionário sobre o conteúdo do futuro instrumento.

O primeiro esboço do Projeto de Declaração foi baseado nas respostas a esse questionário e em reuniões realizadas com governos e instituições. Em setembro de 1995 foi aprovado e publicado um esboço oficial do Projeto de Declaração. Após sua publicação, a CIDH realizou consultas sobre o

<sup>57</sup> Convenção de Belém do Pará, artigo 9º.

<sup>58</sup> Ver: Corte IDH, Caso Comunidade Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguai; Caso Comunidade Indígena Yakye Axa vs. Paraguai; Caso do Povo Saramaka vs. Suriname. Comissão Interamericana, Caso 12.053, Comunidades Mayas no Distrito de Toledo vs. Belice.



texto e, em fevereiro de 1997, a versão revista do Projeto de Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas foi aprovada. Nesse mesmo ano, a Assembleia Geral solicitou ao Conselho Permanente a consideração do projeto e em junho de 1999 decidiu criar um Grupo de Trabalho do Conselho Permanente para continuar a tarefa.

Desde a criação do Grupo de Trabalho, têm sido realizadas sessões especiais com a participação de representantes dos povos indígenas e, a partir de abril de 2001, a participação de representantes indígenas consolidou-se como necessária para o bom andamento do processo de discussão do projeto de declaração. A última reunião deste grupo de trabalho foi realizada em 13 de abril de 2010 e nela algumas delegações de países formularam emendas ao projeto.

O Projeto de Declaração sobre os Direitos dos Povos Indígenas se destina a proteger tanto os direitos individuais quanto os direitos coletivos dos povos indígenas. Nessa medida, o Projeto de Declaração protege os direitos à integridade cultural, à educação, à liberdade espiritual e religiosa, à saúde, à terra e ao meio ambiente, bem como promove o desenvolvimento cultural e assegura o respeito a suas práticas, costumes, valores, vestuários e línguas.

## 2. Órgãos de Proteção

### a. Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH)

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos foi criada em 1959 pelos Estados da Organização dos Estados Americanos (OEA), a fim de garantir o cumprimento dos direitos humanos no continente americano. A Comissão Interamericana é composta por sete peritos independentes de diferentes nacionalidades, eleitos pela Assembleia Geral da OEA a título pessoal e não em representação do Estado que os propõe. Os comissionados são eleitos para um mandato de quatro anos e podem ser reeleitos por mais um período de quatro anos.

#### Quais são as funções da Comissão Interamericana?

O principal objetivo da Comissão é promover a observância e a defesa dos direitos humanos no hemisfério, para o qual poderá:

- receber, analisar e investigar as queixas individuais sobre violações dos direitos humanos;
- observar a vigência geral dos direitos humanos nos Estados membros e publicar relatórios específicos sobre a situação em um determinado Estado, caso considere conveniente;
- fazer visitas *in loco* aos países para observar a situação geral e/ou para investigar uma situação particular;
- fazer recomendações aos Estados membros da OEA no que diz respeito à adoção de medidas para promover e garantir os direitos humanos;
- em casos graves e urgentes, solicitar aos Estados que adotem “medidas cautelares” específicas para evitar danos irreparáveis às pessoas. Também pode pedir à Corte Interamericana que em casos de extrema gravidade e urgência solicite “medidas provisórias” aos Estados, ainda que o caso ainda não tenha sido submetido à Corte;
- submeter casos à apreciação da Corte Interamericana e participar perante a Corte nesses litígios, em conformidade com os regulamentos da Corte;

- pedir “pareceres consultivos” para a Corte Interamericana em matéria de interpretação da Convenção Americana; e
- publicar estudos sobre temas específicos e participar de conferências de vários tipos, a fim de difundir e analisar questões relacionadas com o sistema interamericano de direitos humanos.

### i. Relatórios

A Comissão Interamericana, em cumprimento de suas funções, elabora e publica diferentes tipos de relatórios:

- Relatórios anuais, que são submetidos à Assembleia Geral da OEA e nos quais se analisa a situação dos direitos humanos na região, com particular ênfase nos países com situações de direitos humanos mais difíceis. Nos últimos quatro anos, os países que a Comissão considerou que enfrentam situações de direitos humanos que merecem atenção especial são: Colômbia, Cuba, Haiti, Venezuela e, nos últimos dois anos, Honduras.
- Relatórios de país, que são elaborados tão logo seja observada e analisada a situação geral dos direitos humanos em um país do hemisfério. Nos últimos anos, a Comissão emitiu relatórios gerais sobre Honduras (2010 e 2009), Venezuela (2009), Haiti (2007) e Bolívia (2007).
- Relatórios temáticos regionais, nos quais se analisa a situação de um determinado direito ou problemática relacionada com os direitos humanos em todo o hemisfério. Os últimos relatórios temáticos regionais publicados pela CIDH foram o relatório sobre o Acesso aos serviços de saúde materna desde uma perspectiva de direitos humanos (2010) e o Relatório sobre Segurança Cidadã e Direitos Humanos (2009).
- Relatórios temáticos de país, nos quais se analisa a situação de um direito ou problemática de um país específico. Os últimos relatórios temáticos foram o relatório “Comunidades em cativeiro: situação dos Povos Indígenas Guarani e Formas Contemporâneas de Escravidão no Chaco da Bolívia” (2009) e as “Observações preliminares da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, após a visita do relator sobre os direitos dos afrodescendentes e contra a Discriminação Racial à República da Colômbia” (2009).

## RELATÓRIOS TEMÁTICOS RELACIONADOS COM A SITUAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS

---

- A Situação dos Direitos Humanos dos Indígenas nas Américas (2000). OEA/Ser.L/VII.108.Doc. 62. 20 de outubro de 2000.
- Fontes no Direito Internacional e Nacional do Projeto de Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas. OEA/Ser.L/V/II. 110 Doc. 22. 1 de março de 2001.
- Comunidades Cautivas: situação do Povo Indígena Guarani e Formas Contemporâneas de Escravidão no Chaco da Bolívia. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 58. 24 de dezembro de 2009.
- Direitos dos Povos Indígenas e Tribais sobre suas Terras Ancestrais e Recursos Naturais. Normas e Jurisprudência do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc.

## RELATÓRIOS DE PAÍS EM QUE SE ABORDA A SITUAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS

---

- Terceiro Informe sobre a Situação dos Direitos Humanos no Paraguai. Capítulo IX. Povos Indígenas (2001). OEA/Ser.L/VII.110. Doc. 52. 9 de março de 2001.
- Quinto Informe sobre a Situação dos Direitos Humanos na Guatemala. Capítulo XI. Os Direitos dos Povos Indígenas (2001). OEA/Ser.L/V/II.111. Doc. 21 ver. 6 de abril de 2001
- Relatório de Monitoramento sobre o Cumprimento pelo Estado do Paraguai das Recomendações Efetuadas pela CIDH no Terceiro Informe sobre a Situação dos Direitos Humanos no Paraguai (2001). VIII. Recomendações sobre os Direitos dos Povos Indígenas. OEA/Ser.L/V/III. 114. Doc. 5 ver. 16 de abril de 2001.
- Relatório de Monitoramento sobre o Cumprimento pelo Estado da Guatemala das recomendações efetuadas pela CIDH no Quinto Informe sobre a Situação dos Direitos Humanos na Guatemala (2001). XI. Os Direitos dos Povos Indígenas. OEA/Ser.L/V/II. 117. Doc. 1 ver. 7 de março de 2001.
- Justiça e Inclusão Social: Os Desafios da Democracia na Guatemala (2003). IV. A Situação dos Povos Indígenas. OEA/Ser.L/V/II. 118. Doc. 5 ver. 29 de dezembro de 2003.
- Acesso à Justiça e Inclusão Social: O caminho até o Fortalecimento da Democracia na Bolívia (2007). IV. Direitos dos Povos Indígenas e Comunidades Campesinas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 34. 28 de junho de 2007.
- Relatório de Monitoramento Acesso à Justiça e Inclusão Social: O caminho até o Fortalecimento da Democracia em Bolívia (2009). IV. Direitos dos Povos Indígenas e Comunidades Campesinas. OEA/Ser.L/V/II. 135. Doc. 40. 7 de agosto de 2009
- Democracia e Direitos Humanos na Venezuela. VII. Os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 54. 30 de dezembro de 2009.

## ii. Petições individuais

### Quem pode apresentar denúncias perante a Comissão Interamericana?

A Comissão Interamericana pode receber denúncias apresentadas por uma pessoa ou por um grupo de pessoas ou por organizações não-governamentais legalmente reconhecidas em algum Estado membro, sobre a violação de um ou vários direitos consagrados pela Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, pela Convenção Americana sobre Direitos Humanos, pelo Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, pelo Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos do Homem Relativo à Abolição da Pena de Morte, pela Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, pela Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas e pela Convenção para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher.

### Que requisitos deve cumprir uma petição perante a Comissão Interamericana?

De acordo com a Convenção Americana e o Regulamento da Comissão, as petições devem cumprir certos requisitos para serem admitidas, quais sejam:

- os recursos internos devem ter sido esgotados;
- a petição deve ser apresentada no prazo de seis meses a contar da data em que o peticionário foi notificado da sentença definitiva que pôs fim à jurisdição interna. Se não houver uma decisão final (seja porque nenhuma lei nacional a consagra, a pessoa se viu impossibilitada de acessar os recursos, ou porque há uma demora injustificada no processamento) a petição deve ser apresentada dentro de um prazo razoável, que é contado a partir dos eventos ocorridos;
- a petição deve indicar se o caso foi submetido a outro procedimento de solução de controvérsia internacional;
- a petição deve relatar os fatos que constituem uma violação dos direitos garantidos pela Convenção. A mesma deve indicar o local, data e circunstâncias em que ocorreram as violações;
- a petição deve conter as informações do remetente: nome, nacionalidade e assinatura e, se possível, o nome da vítima;
- a petição deve conter, se possível, os nomes das autoridades públicas que tiveram conhecimento da situação denunciada;
- o pedido deve indicar qual o Estado que o peticionário considera responsável pela violação de qualquer dos direitos consagrados na Convenção Americana ou outros instrumentos aplicáveis.

A Comissão pode tratar de denúncias individuais contra os Estados que não ratificaram a Convenção Americana, as quais serão tramitadas sob a égide da Declaração Americana e não poderão ser submetidas à Corte Interamericana de Direitos Humanos.

## Qual é o procedimento seguido pela Comissão para estudar queixas individuais ou pedidos?

O trâmite de queixas ou petições individuais ante a Comissão é o seguinte:

- se a petição reúne os requisitos mencionados, a Comissão a remete ao Estado e solicita-lhe informação;
- o Estado deve apresentar as informações solicitadas no prazo máximo de 90 dias a partir da data do primeiro pedido de informação;
- um resumo da resposta do Estado é enviado para os peticionários, que têm um prazo de 30 dias para responder aos argumentos do Estado;
- depois de considerar a posição de ambas as partes, a Comissão decidirá se o caso é ou não admissível;
- se a Comissão declara o caso admissível, inicia-se a etapa de mérito, na qual analisa-se se o Estado descumpriu ou não suas obrigações internacionais;
- durante o trâmite do processo, a Comissão pode realizar audiências para ouvir as partes e/ou testemunhas;
- durante o trâmite do processo, a Comissão pode colocar-se à disposição das partes para chegar a uma solução amistosa;
- se a Comissão considera que não se pode chegar a uma solução amistosa, e que de fato existiu uma violação dos direitos consagrados nos instrumentos interamericanos, prepara um relatório de mérito, com as recomendações que o Estado deve adotar para reparar os direitos violados;
- se o Estado em causa não cumprir com as recomendações da Comissão, a Comissão pode publicar o relatório de mérito ou enviar o caso à Corte Interamericana de Direitos Humanos, sempre e quando o Estado tenha aceitado a competência contenciosa da Corte.

## FORMULÁRIO

### I. PESSOA, GRUPO DE PESSOAS OU ORGANIZAÇÃO QUE APRESENTAM A PETIÇÃO

Nome: \_\_\_\_\_  
(no caso de uma entidade não-governamental, incluir o nome do representante ou representantes legais)

Endereço:

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

(NOTA: A Comissão não poderá processar sua denúncia se não contiver um endereço de correspondência)

Telefone: \_\_\_\_\_

Fax: \_\_\_\_\_

E-mail: \_\_\_\_\_

Você deseja que a CIDH mantenha a sua identidade como peticionário reservada durante o procedimento?

Sim  Não

### II. NOME DA PESSOA OU PESSOAS AFETADAS PELAS VIOLAÇÕES DOS DIREITOS HUMANOS

Nome: \_\_\_\_\_

Endereço:

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

Telefone: \_\_\_\_\_

Fax: \_\_\_\_\_

E-mail: \_\_\_\_\_

Se a vítima tiver falecido, identificar também seus familiares mais próximos:

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

### III. ESTADO MEMBRO DA OEA CONTRA O QUAL A DENÚNCIA É APRESENTADA

---

#### IV. FATOS ALEGADOS

Relate os fatos de forma completa e detalhada. Especifique o local e a data em que ocorreram as violações alegadas.

---



---



---



---

#### Provas disponíveis

Indique os documentos que podem provar as violações denunciadas (por exemplo, registros judiciais, relatórios forenses, fotografias, filmes, etc). Se os documentos estão em sua posse, por favor anexar uma cópia. FAVOR NÃO ANEXAR ORIGINAIS (não é necessário que as cópias sejam autenticadas).

---



---



---



---



---



---

Identifique as testemunhas das violações denunciadas. Se essas pessoas declararam perante as autoridades judiciais, remeta se possível cópia do testemunho correspondente ou informe se ele pode ser enviado no futuro. Indique se é necessário que a identidade das testemunhas permaneça em reserva.

---



---



---



---



---

Identificar os indivíduos e/ou autoridades responsáveis pelas violações denunciadas.

---



---



---

**V. DIREITOS HUMANOS VIOLADOS (Se possível, especificar as regras da Convenção Americana ou de outros instrumentos aplicáveis que você acredita que foram violadas)**

---

---

---

---

---

**VI. RECURSOS JUDICIAIS DESTINADOS A REPARAR AS CONSEQUÊNCIAS DOS FATOS DENUNCIADOS**

Descreva as ações tomadas pela vítima ou peticionário perante juízes, tribunais ou outras autoridades. Indique se não foi possível iniciar ou esgotar este tipo de ação porque (1) não existe na legislação interna do Estado o devido processo legal para a proteção do direito violado; (2) não foi permitido o acesso aos recursos da jurisdição interna ou impediu-se seu esgotamento; (3) existe demora injustificada na decisão sobre os mencionados recursos.

---

---

---

---

---

Indicar se houve uma investigação judicial e quando começou. Se tiver terminado, indicar quando e o resultado alcançado. Se não tiver sido concluída, explicar o porquê.

---

---

---

---

---

Se o recurso judicial foi finalizado, por favor, indique a data em que a vítima foi notificada da decisão final.

---

---

---

---

---



**VII. INDIQUE SE HÁ QUALQUER PERIGO PARA A VIDA, A INTEGRIDADE FÍSICA OU A SAÚDE DA VÍTIMA. EXPLIQUE SE PEDIU AJUDA ÀS AUTORIDADES, E QUAL FOI A RESPOSTA.**

---

---

---

---

---

**VIII. INDIQUE SE O PEDIDO CONTIDO EM SUA PETIÇÃO FOI APRESENTADO AO COMITÊ DE DIREITOS HUMANOS DAS NAÇÕES UNIDAS OU OUTRO ÓRGÃO INTERNACIONAL**

---

---

---

---

---

**ASSINATURA**

---

**DATA**

---

*Os pedidos podem ser enviados para:*

Endereço Postal: Comissão Interamericana de Direitos Humanos  
1889 F Street, NW Washington, D.C. 20006 EUA

Fax: (202) 458-3992

Email: [cidhoea@oas.org](mailto:cidhoea@oas.org)

### Que força vinculante têm as recomendações da Comissão?

As recomendações feitas pela Comissão Interamericana, embora não tenham a mesma força jurídica de uma sentença judicial da Corte Interamericana, devem ser cumpridas de boa-fé por todos os Estados, pois a elas se comprometeram ao ratificar a Convenção Americana. Ainda, deve considerar-se que a publicação de um informe perante a Assembleia Geral da OEA e ante o público em geral é vista como vergonha política frente à comunidade internacional. A possibilidade de que a Comissão Interamericana publique o relatório ou envie o caso para a Corte, exerce, frequentemente, pressão suficiente para que um Estado decida acatar as recomendações da Comissão.

### iii. Medidas cautelares

As medidas cautelares são medidas de proteção para prevenir danos irreparáveis às pessoas. A Comissão Interamericana tem a faculdade de se dirigir ao Estado para requerer a adoção urgente de medidas cautelares naqueles casos em que considera que há uma situação grave e urgente. É por isso que é de suma importância incluir na petição que se apresenta à Comissão informação que indique se uma pessoa está exposta a perigo iminente de sofrer danos irreparáveis.

#### **MC 260/07 – Comunidades do Povo Maya (Sipakepense e Mam) dos municípios de Sipacapa e San Miguel Ixtahuacán, no departamento de San Marcos, Guatemala**

Em 20 de Maio de 2010, a CIDH outorgou medidas cautelares a favor dos membros de 18 comunidades do povo Maya. No pedido de medidas cautelares alega-se que em novembro de 2003, o Ministério de Energia e Minas da Guatemala concedeu uma licença para exploração mineral de ouro e prata por 25 anos para a empresa Montana, dentro de uma área de 20 quilômetros quadrados de extensão nos municípios San Miguel de Ixtahuacán e Sipacapa. A área de impacto ambiental e hidrológico da concessão abrange o território de 18 comunidades do povo Maya em ambos os municípios. Os solicitantes sustentam que a concessão para a mineradora, bem como o início das operações, foi realizada sem consultar de forma livre, prévia e informada as comunidades afetadas. A empresa Montana começou a construção da Mina Marlin I em 2003 e a extração de ouro e prata em 2005. Os peticionários alegam que a exploração por mineradoras tem causado graves consequências para a vida, a integridade pessoal, o meio ambiente e os bens do povo indígena afetado. De acordo com a solicitação, vários poços de água e mananciais secaram e os metais presentes na água como resultado da atividade de mineração têm tido efeitos nocivos sobre a saúde dos membros da comunidade.

A Comissão Interamericana solicitou ao Estado da Guatemala:

1. suspender a exploração por mineradoras do projeto Marlin I e demais atividades relacionadas com a concessão outorgada à empresa Goldcorp / Montana Exploradora Guatemala SA;
2. implementar medidas efetivas para prevenir a contaminação ambiental, até que a Comissão Interamericana de Direitos Humanos adote uma decisão sobre o mérito da petição associada a essa solicitação de medidas cautelares;

[Continúa]

[Continuação]

3. implementar as medidas necessárias para descontaminar as fontes de água das 18 comunidades beneficiárias, e assegurar o acesso de seus membros à água apta para consumo humano;
4. fornecer atendimento médico para os problemas de saúde objeto dessas medidas cautelares, em particular, começar um programa de assistência e atenção à saúde para os beneficiários, a fim de identificar aquelas pessoas que possam ter sido afetadas pela contaminação para que seja prestada a atenção médica pertinente;
5. tomar as demais medidas necessárias para garantir a vida e a integridade física dos membros das 18 comunidades Maya;
6. planejar e implementar medidas de proteção com a participação dos beneficiários e/ou seus representantes.

Fonte: <http://www.cidh.oas.org/medidas/2010.sp.htm>

#### iv. Audiências

As audiências são um dos mecanismos de atuação da CIDH que permitem receber informações sobre um tema controverso dentro de um Estado. Além disso, são de particular importância para as organizações defensoras dos direitos humanos, porque por meio delas se pode chamar a atenção nacional e internacional sobre questões específicas.

De acordo com os Regulamentos da Comissão, esta pode realizar audiências a pedido do interessado ou por iniciativa própria. A decisão de realizar uma audiência será adotada pelo Presidente da Comissão, tão logo tenha sido proposta pelo Secretário Executivo<sup>59</sup>. Normalmente, as audiências são celebradas com a finalidade de:

- determinar a admissibilidade de uma petição,
- ampliar as informações fornecidas pelas partes,
- comprovar os fatos,
- iniciar ou desenvolver um processo de solução amistosa,
- dar seguimento às recomendações, medidas cautelares ou verificar o cumprimento dos acordos de solução amistosas<sup>60</sup>.

#### Qual é a utilidade das audiências para organizações indígenas?

Ainda que não sejam mecanismos jurídicos por meio dos quais se solucionam violações em matéria de direitos humanos, as audiências demonstram ser uma ferramenta útil para organizações de direitos humanos e indígenas na medida em que:

- oferecem uma oportunidade única para trazer ao conhecimento da Comissão, de maneira

<sup>59</sup> Regulamento CIDH, art. 61.

<sup>60</sup> Regulamento CIDH, art. 62 e 64.

pública e na presença de representantes do Estado, fatos ou situações que afetam as comunidades;

- chamam a atenção e o interesse dos Estados e dos meios de comunicação sobre as situações ali expostas;
- são espaços que em algumas ocasiões permitiram aos Estados e às organizações avançarem na resolução de situações complexas de violações de direitos humanos, por exemplo, quando durante a audiência as partes chegam a um acordo que permite à CIDH dar seguimento à situação e às organizações continuarem impulsionando o tema no interior do Estado;
- sob o litígio de um caso, constituem uma oportunidade para que a Comissão receba diretamente testemunhos ou provas;
- são espaços em que as organizações da sociedade civil e os Estados estão em condições de igualdade perante a Comissão.

No âmbito do Sistema Interamericano, as audiências temáticas foram utilizadas para promover os direitos dos povos e comunidades indígenas nos últimos anos. Abaixo está uma lista de audiências que tiveram lugar desde 2007:

#### Período de Sessões 129

*5 a 7 de setembro de 2007*

- O direito à água e os povos indígenas na Região Andina.

#### Período de Sessões 130

*8 a 19 outubro de 2007*

- Desnutrição infantil entre os povos indígenas das Américas.

#### Período de Sessões 131

*3 a 14 de março de 2008*

- Situação dos defensores de direitos humanos do povo Mapuche, no Chile.
- Situação dos direitos humanos de comunidades aprisionadas na Bolívia.
- Áreas protegidas em territórios indígenas na Guatemala.
- Direito à educação de afrodescendentes e de membros de comunidades indígenas nas Américas.

#### Período de Sessões 133

*16 a 31 de outubro de 2008*

- Direito de uso e exploração dos recursos naturais e de consulta prévia em relação ao povo indígena Cocapá no México.
- Direito à propriedade privada dos povos indígenas no Panamá.
- Violação dos direitos econômicos, sociais e culturais dos povos indígenas e acesso à justiça em Honduras e Nicarágua.

#### Período de Sessões 134

*16 a 27 de março de 2009*

- Processos criminais contra defensores dos povos indígenas nos países da região.
- Situação de direitos humanos dos povos indígenas na Colômbia.
- Direitos dos Povos Indígenas no Brasil.

(Continúa)

(Continuação)

### Período de Sessões 137

28 outubro a 13 novembro de 2009

- Situação das comunidades indígenas afetadas pelo projeto Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Sul-americana (IIRSA).
- Direito a consulta dos povos indígenas do Peru.
- Direitos dos Povos Indígenas do Equador.
- Direitos humanos de trabalhadores migrantes indígenas em Guerrero, México.
- Situação das comunidades afrocolombianas, indígenas e camponesas do Norte do Cauca, na Colômbia.

### Período de Sessões 138

15 a 26 de março de 2010

- Direito à consulta dos povos indígenas na região amazônica e execução de projetos da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA).
- Situação do direito à saúde de indígenas em Chiapas, no México.
- Situação da propriedade comunitária indígena, na Nicarágua.

### Período de Sessões 140

20 outubro a 5 novembro de 2010

- Dificuldades legais para o reconhecimento e titulação das terras indígenas na Guatemala.

- Situação dos povos indígenas Guarani no Chaco boliviano.
- Direitos dos povos indígenas e política energética e extrativista no Peru.
- Situação geral de direitos humanos dos povos indígenas na Colômbia.
- Direito à consulta e participação em questões de interesse público, no México.
- Situação dos Direitos Humanos dos afrocaribenhos, camponeses e indígenas de Cantón de Talamanca, Costa Rica.
- Situação de crianças indígenas em escolas dos Estados Unidos.
- Situação de direitos humanos das comunidades indígenas afetadas pelas atividades da indústria mineradora na região andina.

### Período de Sessões 141

21 março à 4 abril de 2011

- Jurisdição indígena e direitos humanos.
- Situação de povos em isolamento voluntário na Amazônia e no Gran Chaco.
- Posse da terra e os direitos humanos dos povos indígenas no México.
- Direito à consulta livre, prévia e informada dos povos indígenas e afrodescendentes na região andina.

## v. Relatorias Especiais

### O que são e que função cumprem as relatorias especiais?

Para cumprir suas funções de promoção e proteção dos direitos humanos no hemisfério, a Comissão pode atribuir mandatos específicos para seus integrantes, para que se encarreguem de acompanhar os assuntos de um país (relatorias de país) ou para que assumam um mandato relacionado a uma área temática de especial interesse da CIDH, seja relacionada com um determinado direito, seja, com os direitos de um grupo específico (relatorias temáticas).

As Relatorias, conforme derive de seu mandato, poderão:

- realizar visitas aos países, com convite prévio dos governos ou aceitação da iniciativa do relator ou relatora de visitar o país;
- realizar atividades para a promoção e divulgação do Sistema Interamericano de Direitos Humanos;
- aconselhar a CIDH no processamento de petições, casos e solicitações de medidas cautelares e provisionais relacionadas com o seu mandato temático;
- realizar estudos e apresentar relatórios com recomendações concretas para melhorar a situação do grupo objeto de seu mandato.

### Quantas relatorias temáticas têm a Comissão Interamericana?

A Comissão conta com oito relatorias temáticas:

- Relatoria especial para a liberdade de expressão
- Relatoria sobre os direitos da mulher
- Relatoria sobre os direitos dos povos indígenas
- Relatoria sobre os direitos das crianças
- Relatoria sobre trabalhadores migrantes e membros das suas famílias
- Relatoria sobre os direitos das pessoas privadas de liberdade
- Relatoria sobre os direitos dos afrodescendentes e contra a discriminação racial
- Relatoria sobre a situação dos defensores e defensoras dos direitos humanos

### *Relatoria sobre os Direitos dos Povos Indígenas*

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos criou, em 1990, a Relatoria Especial sobre os Direitos dos Povos Indígenas, a fim de impulsionar, sistematizar, reforçar e consolidar os esforços que estavam sendo feitos no âmbito do Sistema Interamericano de proteção dos direitos dos povos indígenas.

A Relatoria Especial sobre os Direitos dos Povos Indígenas se encarrega de divulgar o Sistema Interamericano de Direitos Humanos entre as comunidades indígenas, a fim de que estas e seus membros possam acessar o Sistema para a proteção de seus direitos. Para além disso, assumiu a tarefa de colaborar constantemente com o Grupo de Trabalho do Conselho Permanente da OEA encarregado de elaborar o “Projeto de Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas”.

Como marco de suas atribuições, o Relator sobre os Direitos dos Povos Indígenas também tem realizado várias visitas a comunidades indígenas e estabelecido relações de cooperação com órgãos governamentais e com ONGs responsáveis por velar os direitos dos povos indígenas.

A Relatoria sobre os Direitos dos Povos Indígenas também conseguiu proteger lideranças indígenas ameaçadas, libertar líderes comunitários perseguidos por seu trabalho em defesa das terras tradicionalmente habitadas por suas comunidades, assim como facilitar a participação dos povos indígenas perante o Sistema Interamericano de Direitos Humanos e o Grupo de Trabalho da OEA.

A Relatoria tem realizado estudos sobre a situação dos direitos dos povos indígenas, que publicou nos relatórios sobre o respectivo país ou em seus relatórios anuais. Assim, tratou dos direitos dos povos indígenas na Bolívia, Colômbia, Equador, Guatemala, México, Paraguai, Peru, Suriname e Venezuela.

Para entrar em contato com a Relatoria Especial sobre os Direitos dos Povos Indígenas se pode escrever para o seguinte endereço eletrônico: [imadariaga@oas.org](mailto:imadariaga@oas.org)

<http://www.cidh.oas.org/Indigenas/Default.htm>

### **Relatoria sobre os Direitos dos Povos Indígenas**

Comissão Interamericana de Direitos Humanos  
1889 F Street, N.W. Washington, D.C. 20006, EUA

## **b. Corte Interamericana de Direitos Humanos**

A Corte Interamericana é uma instituição judicial autônoma responsável pela aplicação e interpretação da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. É composta por sete membros que exercem suas funções a título pessoal e são eleitos pelos Estados Parte da Convenção Americana, por um período de seis anos, com a possibilidade de reeleição por um período adicional. Os candidatos a serem membros da Corte devem ser juristas da mais alta autoridade moral e de reconhecida competência no campo dos direitos humanos.

De acordo com a Convenção Americana, a Corte tem dois tipos de competência, a competência consultiva e a competência contenciosa, como segue:

### **i. Competência consultiva**

Qualquer Estado membro e/ou órgão principal da OEA, inclusive a Comissão Interamericana, pode pedir ao Tribunal que interprete uma norma de direitos humanos contida em um instrumento

internacional, que resulte aplicável a um Estado membro do Sistema Interamericano ou que analise a compatibilidade entre uma lei interna e a Convenção Americana ou de outros tratados que o Estado em questão faça parte. A Corte, em parecer consultivo, se pronuncia sobre as solicitações formuladas pelos Estados ou pelos órgãos principais da OEA.

Os pareceres consultivos são a interpretação autorizada pelo mais alto tribunal do continente sobre o conteúdo dos direitos consagrados na Convenção Americana ou outros instrumentos internacionais de que o Estado é signatário. Os pareceres consultivos devem ser respeitados pelos Estados para que efetivamente cumpra suas obrigações internacionais.

## ii. Competência contenciosa

Em virtude de sua competência contenciosa, a Corte Interamericana conhece dos casos que lhes são submetidos pela Comissão Interamericana, nos quais se alegam violações de direitos consagrados na Convenção Americana e em outros instrumentos interamericanos que lhe atribuam competência. A Corte poderá exercer esta função em relação aos Estados membros da OEA que ratificaram a Convenção Americana e que, adicionalmente, de maneira expressa, outorgaram competência contenciosa à Corte.

De acordo com a Convenção Americana, apenas a Comissão e os Estados Parte da Convenção podem submeter casos ao conhecimento da Corte. No entanto, uma vez que o caso é enviado à Corte, as vítimas, seus familiares ou representantes legais, podem realizar solicitações e apresentar argumentos e provas de forma autônoma.

Uma vez que a Comissão remete o caso para a Corte, começa um processo que tem várias etapas:

- Uma primeira etapa escrita, em que a Corte recebe três petições:
  - petição de submissão do caso perante a Corte por parte da CIDH;
  - petição autônoma de solicitações, argumentos e provas das vítimas ou seus representantes e;
  - petição de contestação da demanda e do escrito autônomo, por parte do Estado.
- Uma etapa oral, que começa quando a presidência da Corte a abre formalmente e decide quem vai depor na audiência pública. Esta fase termina com a audiência pública.
- Um procedimento final escrito, no qual a Corte recebe as alegações finais das partes.

Finalizado este processo, a Corte emite uma sentença na qual determina se o Estado cumpriu ou não suas obrigações internacionais de respeito e garantia dos direitos protegidos pela Convenção Americana. Se o Estado é considerado responsável por uma violação, são determinadas as medidas de reparação para as vítimas. As sentenças proferidas pela Corte Interamericana são vinculantes e de **obrigatório cumprimento para os Estados**. Além das medidas de reparação que a Corte determina ao Estado, as sentenças contêm normas ou regras que devem ser levadas em conta por outros Estados, já que fixam o alcance e o conteúdo dos direitos protegidos pela Convenção Americana.

## iii. Medidas provisórias

Em casos de extrema gravidade e urgência, a Corte pode conceder medidas provisórias a pessoas ou grupos de pessoas para evitar danos irreparáveis. Essas medidas podem ser outorgadas até mesmo quando o caso ainda está sendo processado pela Comissão Interamericana.



Em 15 de junho de 2004, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos submeteu à Corte Interamericana de Direitos Humanos um pedido de adoção de medidas provisórias em favor dos membros do povo indígena Kichwa de Sarayaku, com o propósito de que protejam sua vida, integridade pessoal, direito de circulação e sua relação especial com suas terras ancestrais. No pedido de medidas provisórias, a CIDH alegou que pelo menos dez de seus membros se encontram desaparecidos desde 26 de janeiro de 2003, e as meninas crianças da comunidade seriam objeto de atos de assédio por membros do Exército e civis.

No exercício das suas atribuições, a Corte solicitou ao Estado, entre outros aspectos:

- adotar, sem demora, as medidas necessárias para proteger a vida e a integridade pessoal dos membros dos povos indígenas Kichwa de Sarayaku;
- garantir o direito de livre circulação dos membros do povo Kichwa de Sarayaku.
- investigar os fatos que levaram à adoção das medidas provisórias, a fim de identificar os responsáveis e impor-lhes as sanções correspondentes.
- informar à Corte Interamericana de Direitos Humanos, a cada dois meses, sobre as medidas provisórias adotadas.





[www.dplf.org](http://www.dplf.org)



1779 Massachusetts Ave.  
NW, Suite 710  
Washington, D.C. 20036  
T: 202-462-7701 | F: 202-462-7703  
[info@dplf.org](mailto:info@dplf.org) | [www.dplf.org](http://www.dplf.org)

