Hasta 1 octubre 2022

PFII/2022/EGM
Original: Ingles

UNITED NATIONS **NATIONS UNIES**

DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS
Division for Inclusive Social Development
Indigenous Peoples and Development Branch - Secretariat of the Permanent Forum on Indigenous Issues

Reunión del Grupo Internacional de Expertos sobre el tema

"Procesos de verdad, justicia transicional y reconciliación"

15 al 17 de noviembre de 2022
Santiago, Chile

Nota conceptual

Elaborado por la Subdivisión de Pueblos Indígenas y Desarrollo -
Secretaría del Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas
División para el Desarrollo Social Inclusivo
Departamento de Asuntos Económicos y Sociales
Naciones Unidas

A. Introducción

El Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas (Foro Permanente) es un órgano asesor del Consejo Económico y Social, con el mandato de debatir sobre el desarrollo económico y social, la cultura, el medio ambiente, la educación, la salud y los derechos humanos. El Foro promueve el respeto y la plena aplicación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (UNDRIP) y da seguimiento a su vigencia (Art. 42 UNDRIP).

En su vigésima primera sesión en abril-mayo de 2022, el Foro Permanente recomendó la organización de una reunión de un grupo internacional de expertos de tres días sobre el tema "La verdad, la justicia de transición y los procesos de reconciliación". Esta recomendación fue aprobada por el Consejo Económico y Social (decisión 2022/352).

Por ello, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales/Subdivisión de Pueblos Indígenas y Desarrollo (IPDB/DISD/UNDESA) organiza la reunión del grupo internacional de expertos sobre "Procesos de verdad, justicia transicional y reconciliación" (reunión del grupo de expertos), en la sede de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en Santiago de Chile del 15 al 17 de noviembre de 2022. Esta es la segunda reunión de un grupo internacional de expertos centrada en temas relacionados con los acuerdos de paz, la justicia y los acuerdos constructivos organizada por IPDB/DISD/UN DESA. La reunión se apoyará en las conclusiones y recomendaciones de la reunión del grupo de expertos de 2019 sobre "Paz, justicia e instituciones sólidas: el papel de los pueblos indígenas en la implementación del ODS 16", que discutió el potencial de los pueblos indígenas en los procesos de paz como un medio de desarrollo, los beneficios del pluralismo jurídico e intentó preparar un conjunto de herramientas como guía[1].

Desde su creación, el Foro Permanente ha expresado su gran preocupación por la continuación de los conflictos en diferentes partes del mundo que afectan negativamente a los pueblos indígenas, incluso donde se han celebrado tratados, acuerdos y otros arreglos constructivos. El Foro Permanente ha instado repetidamente al diálogo y a la creación de consenso para resolver tales conflictos, guiado por los principios de la UNDRIP. También ha instado al sistema de las Naciones Unidas, incluidos los equipos de los países, a que apoyen y promuevan activamente esos procesos de diálogo y creación de consenso[2].

El Foro Permanente también ha reconocido y promovido el papel de los pueblos indígenas y sus iniciativas/esfuerzos de prevención, así como sus contribuciones a una paz duradera. Además, el Foro Permanente ha expresado su preocupación por la falta de implementación por parte de los Estados miembros de los acuerdos alcanzados en los acuerdos de paz y ha alentado a los Estados a entablar un diálogo constructivo con los pueblos indígenas. El Foro también ha invitado a los Estados a proporcionar información durante sus períodos de sesiones anuales sobre el estado de aplicación de dichos acuerdos[3].

---

[1] Ver E/C.19/2020/7.
[2] Ver E/C.19/2012/13, para. 11
[3] Ver E/C.19/2016/11, para. 63

El Foro Permanente dedicó dos sesiones en 2016 y 2021 a los temas especiales: "Pueblos indígenas: conflicto, paz y resolución" y "Paz, justicia e instituciones sólidas: el papel de los pueblos indígenas en la implementación del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16", respectivamente. Los miembros expertos prepararon estudios relacionados específicamente con el tema titulado "Estudio sobre los derechos de los pueblos indígenas y las comisiones de la verdad y otros mecanismos de búsqueda de la verdad en el continente americano"[4] en 2013 y "Estudio sobre el estado de implementación del Acuerdo Chittagong Hill Tracts de 1997"[5] en 2011.

En reconocimiento de la necesidad de impulsar una mayor acción para avanzar en la implementación de los procesos existentes de verdad, justicia transicional y reconciliación y para implementar aún más el ODS 16, paz, justicia e instituciones sólidas, esta reunión del grupo de expertos tendrá como objetivo reducir la brecha de implementación entre el extenso trabajo y recomendaciones realizadas por los tres mecanismos de la ONU relacionados con los pueblos indígenas (Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Foro Permanente) en esta área y el trabajo de las entidades de paz y seguridad en la ONU a nivel regional y nacional.

B. Antecedentes y contexto

Los pueblos indígenas muchas veces se encuentran en medio de conflictos violentos y militarización que se dan como resultado de diferentes factores. La mayoría de los conflictos recurrentes están relacionados con los intereses económicos sobre las tierras, territorios y recursos de los pueblos indígenas, pero un denominador común es que los pueblos indígenas no tienen garantizados sus derechos como se establece en la UNDRIP, el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la OIT y otros estándares internacionales sobre derechos humanos.

Estos conflictos y la militarización afectan directamente la vida de los pueblos indígenas, provocando violaciones a los derechos humanos, incluido el desplazamiento de sus tierras ancestrales, ejecuciones extrajudiciales, violencia sexual y reclutamiento forzado de niños, negándoles sus medios básicos de supervivencia como pueblos y culturas distintas. Los conflictos generan pobreza, revierten el desarrollo y han contribuido a la emigración y el desplazamiento de los pueblos indígenas a las zonas urbanas, donde ya no están bajo la protección de los sistemas tradicionales de justicia y se vuelven particularmente vulnerables a la discriminación y la marginación. Aunque todas las personas enfrentan desafíos comunes por estos conflictos, los desplazamientos de sus tierras y el impacto negativo en la salud ambiental provocado por los sectores extractivos, las mujeres y la niñez indígenas suelen ser más vulnerables y sufren más en tiempos de conflicto. En algunos países, los pueblos indígenas se convierten en víctimas de violencia, masacres o incluso genocidio debido a sus distintas identidades. La continua negación y violación del derecho de los pueblos indígenas a la autodeterminación es la causa principal de muchos conflictos que enfrentan los pueblos indígenas.

Las iniciativas de prevención de conflictos, los procesos de paz y los acuerdos han formado la base de la negociación pacífica para abordar el malestar social y los conflictos. Sin embargo, la mayoría

[4] Ver E/C.19/2013/13
[5] Ver E/C.19/2011/6

de los acuerdos de paz negociados siguen sin implementarse o solo se implementan parcialmente, a menudo debido a intereses políticos y económicos derivados de conflictos o la falta de voluntad política para llevar a cabo acciones judiciales. Algunos acuerdos no son negociados de buena fe por los Estados miembros y a veces los pueblos indígenas carecen de los recursos legales y financieros para asegurar un buen resultado. Este fracaso da como resultado continuas violaciones generalizadas de los derechos humanos, conflictos violentos y control militar. Al final, la calidad deficiente y/o historial de implementación de los acuerdos de paz es una oportunidad perdida para generar confianza entre el Estado y los Pueblos Indígenas, que sufren en medio de las partes en conflicto.

Ejemplos de procesos pasados y presentes

Algunos acuerdos de paz, verdad, justicia transicional y procesos de reconciliación identificaron y abordaron casos de violencia contra los Pueblos Indígenas a pesar de que su mandato original no lo contemplaba como en Chittagong Hill Tracts en Bangladesh (1997) [6] Guatemala (1997-1999), Perú (2001-2003) y Paraguay (2004-2008). Más recientemente, otras comisiones de la verdad han abordado violaciones graves de derechos humanos específicas experimentadas por pueblos indígenas, como en Chile (2000-2004), Canadá (2009 - 2015) y el Estado de Maine, Estados Unidos (2012 – a la fecha)[7].

Canadá también estableció una Investigación Nacional sobre Mujeres y Niñas Indígenas Desaparecidas y Asesinadas (2016-2019). En Australia, se establecieron dos comisiones, la Comisión de Derechos Humanos e Igualdad de Oportunidades y la Comisión de Justicia de Yoo-rook, la primera para investigar la separación de los niños aborígenes e isleños del Estrecho de Torres de sus familias (1995–1997), y la última para examinar el impacto de la colonización europea en las comunidades aborígenes del estado de Victoria (2021 a la fecha). En Escandinavia, se establecieron tres procesos: la Comisión de Reconciliación de Groenlandia (2014-2017); la Comisión para Investigar la Política de Noruegización y la Injusticia contra los Pueblos Sami y Kven/Finlandeses Noruegos (2018 a la fecha); y la Comisión de la Verdad y Reconciliación para Tornedalians, Kvens y Lantalaiset en Suecia (2020 a la fecha) [8]. En el caso de Colombia (2018-2022), los acuerdos de paz incluyen un "capítulo étnico" que ofrece un punto de referencia central para la implementación de un enfoque culturalmente apropiado. Si bien se han establecido procesos de verdad, justicia transicional y reconciliación[9], las condiciones sociales, políticas y económicas de los Pueblos Indígenas muchas veces no han cambiado mucho y en algunos casos las situaciones son peores.

Para los Pueblos Indígenas, las comisiones de la verdad tienen un papel potencialmente importante que desempeñar para ayudar a reparar los abusos sufridos y fortalecer sus derechos. Para lograr este objetivo, se deben revisar las diversas características del modelo tradicional de comisiones de

[6] Más información en E/C.19/2011/6
[7] Más información en E/C.19/2013/13
[8] A/76/180, para. 41 and 42
[9] Comisión de la Verdad de Colombia. https://www.comisiondelaverdad.co/pueblos-etnicos

la verdad para asegurar que se adapte a las necesidades y perspectivas de los pueblos indígenas[10]. Los procesos formales de justicia transicional a menudo descuidan los sistemas de justicia indígenas y sus prácticas para la resolución de conflictos, que incorporan dimensiones de justicia retributiva y restauración. En algunos casos, los procesos de justicia transicional pasan por alto a los Pueblos Indígenas y no brindan una justicia adecuada que sea significativa y culturalmente relevante para las comunidades. Además, los Pueblos Indígenas deben de tener la posibilidad de que su verdad -desde sus visiones y narrativas como individuos y colectividades- pueda ser escuchada en todos los niveles. En consecuencia, estos procesos pueden conducir al cumplimiento de las "promesas incumplidas".

Sistema de Naciones Unidas

Los tres mecanismos de la ONU relacionados con los Pueblos Indígenas, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Relator Especial sobre los derechos de los Pueblos Indígenas, han dado voz a las percepciones de los Pueblos Indígenas, algo que los mecanismos de justicia transicional y los acuerdos de paz no están cumpliendo con las expectativas y visiones de los Pueblos Indígenas. Además, se han destacado las denuncias de colusión entre actores estatales y no estatales, incluido el sector privado.[11]

Otros mecanismos como los Procedimientos Especiales en particular el Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, elaboraron un informe sobre medidas de justicia transicional y abordaje del legado de graves violaciones de derechos humanos y derecho internacional humanitario cometidas en el contexto colonial.[12] La Corte Penal Internacional anunció una investigación sobre crímenes contra la humanidad que podría incluir a los pueblos indígenas en Filipinas.[13] Los pueblos indígenas también han llevado casos a la Corte Penal Internacional para investigar posibles hechos de su competencia en Brasil.[14]

Además, algunos de los fondos, programas y agencias especializadas de las Naciones Unidas que participan en la promoción y el desarrollo de políticas sobre la verdad, la justicia de transición y los procesos de reconciliación están incluyendo la participación de los pueblos indígenas en su trabajo, por ejemplo, ONU Mujeres[15].

El acceso a la justicia para los pueblos indígenas sigue siendo limitado y los pueblos indígenas continúan enfrentando muchos desafíos en este sentido. Una dimensión particular del acceso a la justicia está relacionada con la superación de injusticias y discriminaciones históricas de larga data, incluso en relación con la colonización y el despojo de sus tierras, territorios y recursos. Esto contribuye a que continúe la desconfianza hacia los perpetradores, especialmente cuando es el

[10] E/C.19/2013/13, para. 19
[11] https://www.nytimes.com/2020/03/09/world/americas/central-america-indigenous-conflicts.html
[12] A/76/180
[13] Ver https://www.amnesty.org/en/location/asia-and-the-pacific/south-east-asia-and-thepacific/philippines/report-philippines/
[14] Ver https://www.lifegate.com/bolsonaro-crimes-against-humanity-icc-interview
[15] Ver https://bit.ly/3LyT5KB

Estado quien reclama la autoridad sobre los pueblos indígenas como resultado de ese mismo mal histórico.[16]

La intención de establecer procesos de verdad, justicia transicional y reconciliación ha sido revertir los graves abusos cometidos contra los Pueblos Indígenas, mejorar las relaciones entre los Estados y los Pueblos Indígenas, y facilitar el reconocimiento e implementación de su derecho. Garantizar el derecho de los Pueblos Indígenas a participar en la toma de decisiones es un componente clave para lograr esta reconciliación. Mientras se implementan estos procesos, existe una necesidad urgente de repensar un nuevo contrato social para combatir el legado de exclusión y marginación que afecta a los Pueblos Indígenas, a través de su participación significativa y efectiva a través de su consentimiento libre, previo e informado.

En última instancia, el papel del gobierno es un componente esencial para reducir los resultados negativos para los Pueblos Indígenas mientras se implementan los procesos de verdad, justicia transicional y reconciliación.

C. Marco normative

Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas[17] (la Declaración) fue adoptada por la Asamblea General en 2007. El Artículo 1 se refiere al derecho al pleno disfrute, como colectivo o como individuos, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos en el derecho internacional de los derechos humanos. El Artículo 7 reconoce que los pueblos indígenas tienen el derecho colectivo a vivir en libertad, paz y seguridad como pueblos distintos y no serán objeto de ningún acto de genocidio ni de ningún otro acto de violencia, incluido el traslado forzoso de niños de un grupo a otro grupo.

En el contexto de las actividades militares, el artículo 30 de la Declaración afirma que no se desarrollarán en las tierras o territorios de los pueblos indígenas, a menos que lo justifique una razón de interés público pertinente o que se haya acordado libremente con los pueblos indígenas interesados, o que éstos lo hayan solicitado. Además, requiere que los Estados realicen consultas efectivas con los pueblos indígenas involucrados, a través de procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, antes de utilizar sus tierras o territorios para actividades militares. El Artículo 10 afirma que los pueblos indígenas "no serán desplazados por la fuerza de sus tierras o territorios. No se llevará a cabo ninguna reubicación sin el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas interesados y previo acuerdo sobre una compensación justa y equitativa y, cuando sea posible, con la opción de retorno". El Artículo 28 establece que "los pueblos indígenas tienen derecho a la reparación, por medios que pueden incluir la restitución o, cuando esto no sea posible, una indemnización justa y equitativa, por las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado de otro modo o utilizados, y que hayan sido confiscados, tomados, ocupados, utilizados o dañados sin su consentimiento libre, previo e informado".

[16] Ver A/HRC/EMRIP/2013/2, para 6.
[17] A/RES/61/295 adoptado por la Asamblea General de la ONU, 13 septiembre 2007.

En cuanto a la resolución de conflictos y controversias, el artículo 40 establece que los pueblos indígenas tienen derecho a procedimientos equitativos y justos para el arreglo de conflictos y controversias con los Estado u otras partes, y a una pronta decisión sobre esas controversias, así como a una reparación efectiva de toda lesión de sus derechos individuales y colectivos.

ILO Indigenous and Tribal Peoples Convention 169

El Convenio 169 de la OIT fue adoptado por la Organización Internacional del Trabajo en 1989 (El Convenio). En cuanto a la participación y consulta a través de sus instituciones representativas, el Convenio establece que los gobiernos tendrán la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática para proteger los derechos de estos pueblos y garantizar el respeto a su integridad. El artículo 6 requiere que los Estados, entre otras cosas, consulten a los pueblos indígenas y tribales a través de procedimientos apropiados, particularmente a través de sus instituciones representativas cuando se estén considerando medidas legislativas o administrativas que puedan afectarlos directamente. El artículo 16 establece que cuando la reubicación de estos pueblos se considere necesaria como medida excepcional, dicha reubicación se llevará a cabo únicamente con su consentimiento libre e informado.

En relación con los sistemas jurídicos y las costumbres de los pueblos indígenas, el artículo 8 exige que los Estados tengan en cuenta las costumbres indígenas y tribales y el derecho consuetudinario al aplicar las leyes y reglamentos nacionales a los pueblos en cuestión. De conformidad con el artículo 9, las autoridades y los tribunales que conozcan de tales casos tendrán en cuenta las costumbres en materia penal.

En cuanto a los remedios disponibles, el artículo 12 establece que los pueblos interesados estarán protegidos contra el abuso de sus derechos y podrán emprender acciones judiciales, ya sea individualmente o a través de sus órganos representativos, para la protección efectiva de estos derechos.

Las Naciones Unidas han adoptado otros principios, lineamientos que son aplicables a todo lo relacionado con el derecho a la verdad y la justicia transicional tales como los Principios para la Protección y Promoción de los Derechos Humanos a través de la acción para combatir la impunidad[18]; los Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho a un Recurso y Reparación para las Víctimas de Violaciones Graves del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario [19] ; la Convención sobre la imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y Crímenes de Lesa Humanidad[20]. En 2006, la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas determinó que existía un "derecho inalienable y autónomo" a la verdad" [21]

D. Objetivos de la Reunión:

[18] Ver E/CN.4/2005/102/Add.1
[19] A/RES/60/147
[20] Resolución de la Asamblea General de la ONU 2391
[21] Estudio sobre el derecho a la verdad. E/CN.4/2006/91

Hasta 1 octubre 2022

El objetivo de la reunión del grupo de expertos es aprovechar las recomendaciones y los avances en materia de políticas e identificar las barreras y las lagunas y:

1. Documentar los mecanismos/órganos de la ONU u otros que apoyen los esfuerzos nacionales para abordar los conflictos, la implementación de los procesos y acuerdos de paz, la verdad, la justicia transicional y los procesos de reconciliación.

2. Identificar consideraciones clave basadas en buenas prácticas al establecer procesos de verdad, justicia transicional y reconciliación para incluir a los Pueblos Indígenas y defender sus derechos, teniendo en cuenta las vulnerabilidades de las mujeres y la niñez indígenas.

3. Evaluar las barreras estructurales/institucionales que impiden la participación de los pueblos indígenas en los procesos de prevención y resolución de conflictos, establecimiento y consolidación de la paz.

4. Identificar protocolos de consulta liderados por los Pueblos Indígenas/iniciativas legislativas para lograr un consenso sobre la implementación de procesos y acuerdos de paz.

5. Preparar recomendaciones de políticas para todas las partes interesadas relevantes.

El informe final y las recomendaciones de la reunión del grupo de expertos se presentarán al Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas en su sesión de abril de 2023.

E. Temas propuestos para las discusiones:

A continuación, se proponen cuatro temas principales de discusión que guiarán la agenda. Bajo cada uno de los temas se prepararán algunas preguntas preliminares para consideración y para estimular la discusión.

1. Verdad, justicia transicional, resolución de conflictos y reconciliación: derecho internacional en el sistema de la ONU;
2. Barreras que impiden la participación de los Pueblos Indígenas;
3. Ejemplos de lecciones aprendidas del trabajo realizado por y con Pueblos Indígenas;
4. Estándares y políticas para la resolución de conflictos, la verdad, la justicia transicional y la reconciliación;
5. Recomendaciones a todas las partes interesadas pertinentes.

F. Aportes de los participantes:

La Reunión del Grupo de Expertos incluirá Pueblos Indígenas, agencias, programas y fondos de las Naciones Unidas, Estados Miembros, organizaciones no gubernamentales y académicos.

Hasta 1 octubre 2022

Los expertos internacionales prepararán documentos para presentar en la reunión sobre uno o más de los temas enumerados anteriormente.

Se solicita a los expertos que envíen sus documentos (8-12 páginas como máximo) a los organizadores antes del 4 de noviembre para que sus contribuciones puedan distribuirse antes de la reunión. También se informará a los expertos a su debido tiempo sobre el programa de trabajo de la reunión del grupo de expertos y el momento adecuado para presentar sus documentos durante la reunión.

G. Idiomas de trabajo:
Los idiomas de trabajo serán inglés y español.

H. Información de contacto:
DESA, DISD, Subdivisión de Pueblos Indígenas y Desarrollo – indigenous_un@un.org