



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/HRC/9/9
11 de agosto de 2008

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS
Noveno período de sesiones
Tema 3 de la agenda

PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE TODOS LOS DERECHOS HUMANOS, CIVILES, POLÍTICOS, ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, INCLUIDO EL DERECHO AL DESARROLLO

Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, S. James Anaya*

Resumen

Este informe se presenta de conformidad con la resolución 6/12 del Consejo de Derechos Humanos, y es el primer informe del profesor S. James Anaya en su calidad de Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. En la resolución se pide al Relator Especial que, entre otras cosas, promueva la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y otros instrumentos internacionales relativos a la promoción de los derechos de los pueblos indígenas. Sobre esa base, el Relator Especial presenta un análisis de la Declaración, en el contexto de otros instrumentos internacionales relacionados específicamente con los pueblos indígenas y de los instrumentos de derechos humanos de aplicación general. Reflejando el acervo internacional común de opiniones relativas a los derechos de los pueblos indígenas, la Declaración profundiza en las normas generales de derechos humanos aplicables al contexto específico de los pueblos indígenas, destacando de modo particular las medidas correctivas necesarias para enfrentarse a la expresión contemporánea de la denegación histórica de sus derechos. La última sección del informe analiza las diferentes medidas necesarias para observar y para hacer efectivos los derechos proclamados en la Declaración, un proceso que entraña el empeño conjunto de los Estados, el sistema de las Naciones Unidas, los indígenas y los agentes pertinentes de la sociedad civil.

* Este informe se ha presentado con retraso debido a la brevedad del período entre el nombramiento del Relator Especial y la fecha límite de presentación del informe.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN	1 - 5	3
I. RESUMEN DE LAS ACTIVIDADES	6 - 13	4
A. Actividades llevadas a cabo por el Relator Especial.....	6 - 7	4
B. Actividades futuras	8 - 13	4
II. ÁMBITO ABARCADO POR EL MANDATO DEL RELATOR ESPECIAL.....	14 - 17	6
III. DECLARACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y EL ACERVO MÁS AMPLIO DE FUENTES INTERNACIONALES PERTINENTES.....	18 - 43	6
A. Instrumentos que no se refieren específicamente a los pueblos indígenas y normativa de derechos humanos de aplicación general	20 - 30	7
B. Convenios de la Organización Internacional del Trabajo	31 - 33	11
C. El carácter y el contenido general de la Declaración	34 - 43	12
IV. MECANISMOS PARA HACER EFECTIVOS LOS DERECHOS PROCLAMADOS EN LA DECLARACIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.....	44 - 84	14
A. Estados	44 - 59	14
B. Sistema de las Naciones Unidas.....	60 - 73	18
C. Pueblos indígenas.....	74 - 79	22
D. Sociedad civil.....	80 - 84	23
V. CONCLUSIONES.....	85 - 90	24

INTRODUCCIÓN

1. El mandato del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas fue establecido inicialmente en 2001 por la Comisión de Derechos Humanos en su resolución 2001/57 y fue ampliado posteriormente por la Comisión en su resolución 2004/62, por la Asamblea General en su resolución 60/251 y por el Consejo de Derechos Humanos en su resolución 5/1. El 28 de septiembre de 2007, el Consejo de Derechos Humanos decidió en su resolución 6/12 renovar el mandato del Relator Especial por un período adicional de tres años, así como llevar a cabo una actualización del mandato establecido por la resolución inicial de la Comisión.

2. El 28 de marzo de 2008, en su séptimo período de sesiones, el Consejo decidió nombrar al profesor S. James Anaya, de los Estados Unidos de América, para que ocupara el cargo de Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. Una vez cumplidos los requisitos formales establecidos en el Código de conducta para los titulares de mandatos de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos (resolución 5/2, párr. 5), el profesor Anaya asumió su mandato el 1º de mayo de 2008.

3. El presente documento constituye el primer informe presentado por el Relator Especial al Consejo de Derechos Humanos, y en él su autor desea comunicar varias reflexiones en lo que atañe a hacer efectivas las normas de derechos humanos proclamadas en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y en otros instrumentos internacionales pertinentes. El informe está integrado por cuatro partes. En la sección I se ofrece una breve descripción de las actividades llevadas a cabo por el Relator Especial del 1º de mayo al 1º de agosto de 2008, incluido un plan general de actividades propuestas para el siguiente año. En la sección II se hace un examen del mandato del Relator Especial conforme a la resolución 6/12 y en relación con la Declaración. En la sección III se hace un análisis de la Declaración en el contexto de otros instrumentos y fuentes de la normativa de derechos humanos que tienen relación con los derechos de los pueblos indígenas. En la última sección se hace una evaluación de los diferentes mecanismos necesarios para promover la aplicación de la Declaración.

4. El anexo 1 al presente informe contiene un resumen de las comunicaciones enviadas a los gobiernos y de las respuestas recibidas de ellos, así como las observaciones hechas por el Relator Especial. El anexo 2 es el informe del anterior titular del mandato, el profesor Rodolfo Stavenhagen, sobre su misión oficial a Bolivia del 25 de noviembre al 7 de diciembre de 2007¹.

5. El Relator Especial desea expresar su reconocimiento por la confianza que en él ha puesto el Consejo de Derechos Humanos con respecto a la realización de su tarea y desea asimismo manifestar su agradecimiento a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y a su personal por su valiosa ayuda, de igual modo que a los expertos individuales que le han asistido en la preparación de este informe. También desea manifestar su reconocimiento al Programa de derecho y política de los pueblos indígenas de la

¹ Una nota preliminar con las conclusiones principales del anterior Relator Especial con respecto a su misión a Bolivia se presentó al Consejo durante su sexto período de sesiones (A/HRC/6/15/Add.2).

Universidad de Arizona por el apoyo institucional que le ha proporcionado. Finalmente, el Relator Especial desea expresar su inmensa gratitud y admiración por la labor llevada a cabo por el anterior titular del mandato, el profesor Rodolfo Stavenhagen. El Relator Especial tratará de desempeñar su tarea dando continuidad a los logros y enfrentándose a los retos de estos últimos siete años con humildad y sentido del deber profundos.

I. RESUMEN DE LAS ACTIVIDADES

A. Actividades llevadas a cabo por el Relator Especial

6. Desde que asumió su cargo el 1º de mayo de 2008, el Relator Especial ha entablado un diálogo inicial con representantes de varios gobiernos, organizaciones indígenas y organizaciones no gubernamentales (ONG), así como con expertos y miembros de la Secretaría y de los órganos de las Naciones Unidas, como el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas y el Mecanismo de Expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas, y con representantes de los organismos especializados, como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Banco Mundial.

7. A raíz de la iniciativa del Presidente de la Asamblea Constituyente del Ecuador y de varias organizaciones indígenas y como parte del programa de asistencia técnica del PNUD en el país, el Relator Especial visitó el Ecuador los días 28 y 29 de mayo de 2008 con miras a contribuir a los debates en curso en el país con respecto al proceso de reforma constitucional. Durante su visita de trabajo, el Relator Especial tuvo oportunidad de entablar un diálogo constructivo con miembros de la Asamblea Constituyente, expertos y representantes de las organizaciones indígenas y de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE). El Relator Especial comunicó al Gobierno algunas observaciones relativas a las cuestiones planteadas durante su visita de trabajo, teniendo presentes las normas internacionales pertinentes (véase A/HRC/9/9/Add.1).

B. Actividades futuras

8. En los días 14 a 25 de agosto de 2008, el Relator Especial realizará una visita oficial al Brasil, en el marco de la invitación abierta hecha por el Gobierno de ese país a los procedimientos especiales de las Naciones Unidas y a solicitud de varias organizaciones indígenas. Asimismo, el Relator Especial está llevando a cabo en la actualidad un diálogo con el Gobierno de Nepal sobre la posibilidad de realizar una misión oficial a ese país en los próximos meses, así como con otros gobiernos, como los de la Federación de Rusia, Indonesia y la República del Congo.

9. Sobre la base de una recomendación hecha por el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, el Relator Especial, junto con el Relator Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, participará en la consulta regional de ONG de Asia y el Pacífico sobre "La violencia contra las indígenas en Asia y el Pacífico". Esa consulta está siendo organizada por el Foro de Asia y el Pacífico sobre la mujer, el derecho y el desarrollo, y se celebrará en Nueva Delhi los días 15 y 16 de octubre de 2008.

10. Con objeto de mejorar la eficacia de los órganos pertenecientes al sistema de las Naciones Unidas que tienen mandatos específicos relacionados con los derechos de los pueblos indígenas y de promover la cooperación entre esos órganos, el Relator Especial está proporcionando asistencia en la organización de una reunión de trabajo con miembros del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas y del Mecanismo de Expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas. La organización de esa reunión, que se celebrará en Madrid en febrero de 2009, está a cargo del Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas y el Grupo de Trabajo Intercultural Almaciga.

11. El Relator Especial está firmemente decidido a hacer participar a todos los agentes pertinentes en un diálogo constructivo sobre las cuestiones urgentes que preocupan a los pueblos indígenas, como la cuestión de las empresas transnacionales. Basándose en otras iniciativas en ese ámbito, incluidos un seminario de expertos organizado por el ACNUDH que se celebrará próximamente y una solicitud del Foro Permanente para que se lleve a cabo un estudio sobre las empresas transnacionales y otras empresas, el Relator Especial tiene previsto participar en una reunión técnica relativa a las experiencias, las mejores prácticas y los modelos posibles de solución de conflictos surgidos por la extracción comercial de recursos naturales en territorios indígenas. Esa reunión, que promoverá un diálogo entre los gobiernos, las ONG indígenas y las empresas transnacionales, está siendo organizada por el Centro UNESCO de Catalunya y por Kredha (Consejo internacional de la paz para los Estados, los pueblos y las minorías) y se tiene previsto que se celebre en septiembre de 2009 en Sitges (España).

12. Como ya había observado el anterior Relator Especial, el reconocimiento de los regímenes jurídicos indígenas y su armonización con el ordenamiento jurídico estatal es otra de las cuestiones que plantean retos complejos que es preciso abordar para asegurar el disfrute pleno por los pueblos indígenas de sus derechos². A fin de proporcionar asistencia y promover iniciativas prácticas para enfrentarse a esos retos, el Relator Especial tiene previsto establecer junto con el Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos una asociación para la investigación de los ordenamientos jurídicos plurales. Esto consistirá en un proceso consultivo de investigación entre una variada serie de agentes con el objetivo de examinar los arreglos jurisdiccionales vigentes y las mejores prácticas existentes y elaborar propuestas orientadas a la acción para dar un reconocimiento efectivo a los regímenes jurídicos indígenas.

13. Finalmente, basándose en las experiencias del anterior Relator Especial y de otros titulares de mandatos de procedimientos especiales, el Relator Especial está elaborando métodos de trabajo destinados a fomentar la eficiencia de su tramitación de las numerosas comunicaciones que recibe en que se denuncian presuntas violaciones de los derechos humanos de los pueblos indígenas. Esos métodos de trabajo serán receptivos respecto de los pueblos indígenas cuyos derechos humanos supuestamente están siendo violados, proporcionándoles un conducto útil para el examen adecuado de sus preocupaciones legítimas; permitirán la determinación y evaluación de las causas últimas o sistémicas de las violaciones de los derechos humanos y no sólo de las manifestaciones inmediatas de los problemas subyacentes; y harán que los Estados y otros agentes interesados entablen un diálogo constructivo para encontrar soluciones a situaciones problemáticas, basándose en los avances y prácticas idóneas pertinentes que ya se han logrado.

² E/CN.4/2004/80.

II. ÁMBITO ABARCADO POR EL MANDATO DEL RELATOR ESPECIAL

14. La Comisión de Derechos Humanos, en su resolución 2001/57, estableció el mandato del Relator Especial con la facultad de, entre otras cosas, "recabar, solicitar, recibir e intercambiar información y comunicaciones de todas las fuentes pertinentes" en relación con las violaciones de los derechos humanos de "los propios indígenas, sus comunidades y organizaciones" y "formular recomendaciones y propuestas... para prevenir y remediar" esas violaciones (párr. 1). Asimismo, en la resolución se invita al Relator Especial a que "tenga en cuenta una perspectiva de género" y a que preste especial atención a la situación de las mujeres y los niños indígenas (párrs. 2 y 3).

15. En su resolución 6/12, el Consejo de Derechos Humanos amplió el alcance de la resolución inicial de la Comisión añadiendo directrices para que el Relator Especial cooperara con los Estados, los pueblos indígenas, los órganos de las Naciones Unidas, los órganos regionales y las ONG, y prestara especial atención a los obstáculos que impedían el disfrute pleno por los indígenas de sus derechos humanos y a las prácticas óptimas para superar esos obstáculos. Es muy significativo que en la resolución 6/12 también se pida al Relator Especial que "promueva la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y los instrumentos internacionales relativos a la promoción de los derechos de los pueblos indígenas cuando proceda" (párr. 1 g)), dando de ese modo a las actividades del Relator Especial un marco normativo claro.

16. Al revisar el mandato original del Relator Especial, el Consejo destacó la función que éste tiene en la promoción y facilitación de un diálogo con los gobiernos, los pueblos indígenas y otros interesados a fin de encontrar medios eficaces para hacer plenamente efectivos los derechos de los pueblos indígenas proclamados en la Declaración y en otros instrumentos internacionales, con el espíritu de respeto, cooperación y entendimiento mutuo en que se basa la Declaración.

17. Una de las tareas principales del Relator Especial en el desempeño de esa función es contribuir a un mejor entendimiento por el Consejo y por todas las partes interesadas de las repercusiones jurídicas, políticas, económicas e institucionales del reconocimiento internacional de los derechos de los pueblos indígenas. Teniendo presente ese objetivo, el informe inicial del Relator Especial está dirigido a poner en relación la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, el instrumento más reciente y de mayor autoridad en lo que respecta a los derechos de esos pueblos reconocidos en el plano internacional, con el acervo más amplio de normas e instrumentos internacionales pertinentes relativos a los derechos humanos, así como a examinar los medios que pueden adoptarse para hacer operativa y poner en práctica de modo pleno la Declaración.

III. DECLARACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y EL ACERVO MÁS AMPLIO DE FUENTES INTERNACIONALES PERTINENTES

18. Durante los tres decenios últimos, las reivindicaciones de reconocimiento de los pueblos indígenas en todo el mundo han llevado al surgimiento gradual de un conjunto de opiniones relativas al contenido de los derechos de esos pueblos basadas en principios arraigados de la normativa y la política internacionales de derechos humanos. Ese entendimiento normativo

común ha sido promovido por procesos internacionales y regionales de establecimiento de normas; por la práctica de los órganos, mecanismos y organismos especializados internacionales que se ocupan de los derechos humanos; y por un número considerable de conferencias internacionales y de reuniones de expertos. El surgimiento de ese entendimiento común también ha influido en la amplia difusión de prácticas estatales y de reformas constitucionales, legislativas e institucionales en el plano nacional y ha recibido apoyo de ese proceso. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas es el más importante acontecimiento internacional a ese respecto al condensar el entendimiento ampliamente compartido respecto de los derechos de los pueblos indígenas que ha ido acumulándose a lo largo de decenios sobre la base de las fuentes existentes de normas internacionales en materia de derechos humanos.

19. En la presente sección se proporciona una breve síntesis de las fuentes y del contenido general de las normas internacionales vigentes que proclaman y promueven los derechos de los pueblos indígenas. Esas fuentes incluyen, además de la Declaración, instrumentos internacionales que no se refieren específicamente a los pueblos indígenas y normas de derechos humanos de aplicación general, especialmente en lo que atañe a su aplicación por los órganos y mecanismos de derechos humanos con autoridad para ello en las ocasiones en que se ocupan de asuntos relativos a los indígenas, así como los convenios de la Organización Internacional del Trabajo que se refieren a los pueblos indígenas³.

A. Instrumentos que no se refieren específicamente a los pueblos indígenas y normativa de derechos humanos de aplicación general

20. Sin duda, los indígenas, como individuos y como pueblos, tienen los mismos derechos que les son reconocidos a todos los individuos y pueblos. El artículo 1 de la Declaración proclama de modo explícito ese principio básico, al establecer que "los indígenas tienen derecho, como pueblos o como individuos, al disfrute pleno de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y las normas internacionales de derechos humanos". Desde ese punto de vista, los principios y normas generales de derechos humanos se aplican también a los pueblos indígenas y deben interpretarse y aplicarse dependiendo de las circunstancias históricas, culturales, sociales y económicas específicas de esos pueblos.

21. Ese es el criterio adoptado desde hace mucho tiempo por los órganos y mecanismos internacionales en su interpretación autorizada de los instrumentos universales o regionales y de la normativa de derechos humanos de aplicación general. Los órganos de las Naciones Unidas establecidos en virtud de tratados han contribuido considerablemente al entendimiento normativo común de los derechos de los pueblos indígenas en su aplicación de los tratados de derechos humanos que les dieron origen. Esa labor se ha llevado a cabo mediante la evaluación de los

³ El primer informe presentado por el Relator Especial a la Comisión de Derechos Humanos contenía un análisis inicial de la normativa internacional y nacional relativa a los derechos de los pueblos indígenas (E/CN.4/2002/97, párrs. 6 a 33). El Relator Especial complementó posteriormente ese informe poniendo de relieve en particular los procesos nacionales de reforma legislativa y constitucional, las decisiones judiciales y la práctica de los órganos internacionales de derechos humanos. Véase E/CN.4/2006/78, párrs. 7 a 13.

informes de los Estados partes, los procedimientos de presentación de denuncias o la emisión de observaciones o recomendaciones interpretativas.

22. Desde finales del decenio de 1980, el Comité de Derechos Humanos asumió una función dirigente en la constitución de un acervo jurisprudencial en relación con los derechos de los pueblos indígenas al amparo de diversas disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, como los derechos a la intimidad y a la familia y, de modo especial, los derechos de las personas pertenecientes a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas.

La Observación general N° 23 (1994) del Comité relativa al artículo 27 del Pacto establece una interpretación amplia de la norma internacional de la integridad cultural en el contexto de los pueblos indígenas, considerando que esa norma abarca todos los aspectos de la cultura indígena, incluidos los derechos a las tierras y a los recursos⁴. En su labor conforme al procedimiento de presentación de informes, el Comité de Derechos Humanos también ha examinado aspectos de la participación política, el autogobierno y la autonomía de los indígenas en el marco de la cláusula sobre libre determinación del artículo 1 del Pacto.

23. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha contribuido a promover el entendimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos que tienen los Estados partes en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial con respecto a los pueblos indígenas. En 1997, el Comité adoptó su Recomendación general N° XXIII relativa a los derechos de los pueblos indígenas en que se interpreta la norma de no discriminación en el sentido de que protege aspectos de la identidad cultural y el idioma, el desarrollo económico y social, la participación efectiva y los derechos sobre las tierras, los territorios y los recursos de los indígenas. Posteriores recomendaciones generales del Comité se han ocupado de la discriminación de género o basada en el género que sufren las mujeres indígenas y de la discriminación de los pueblos indígenas en la administración de justicia, incluido el no reconocimiento de los regímenes jurídicos indígenas⁵. Sobre la base de esas interpretaciones de la Convención, el Comité ha desempeñado un papel cada vez más activo en la lucha contra varias formas de discriminación de los pueblos indígenas en su labor de examen de los informes de los Estados partes en la Convención. La mayoría de las situaciones nacionales específicas de que se ha ocupado o se está ocupando el Comité en virtud de su procedimiento de alerta temprana y medidas urgentes están relacionadas con comunidades y pueblos indígenas.

24. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales también ha determinado que algunos de los derechos proclamados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales tienen repercusiones normativas concretas para los pueblos indígenas. Entre esos derechos figuran el derecho a una vivienda adecuada, incluida la protección jurídica

⁴ Párrs. 24 y 25.

⁵ Recomendación general N° XXV (2000), párr. 2; Recomendación general N° XXXI, párrs. 27, 36 y 41.

contra los desalojos forzosos⁶; a una alimentación adecuada⁷; a una educación sin discriminación⁸; al disfrute del más alto nivel posible de salud⁹; al agua¹⁰; y a beneficiarse de las producciones científicas, literarias o artísticas¹¹.

25. Los artículos 29 y 30 de la Convención sobre los Derechos del Niño se ocupan de modo concreto de los derechos de los niños indígenas a disfrutar de su propia cultura, religión e idioma. Sobre la base de esas y de otras disposiciones de la Convención, el Comité de los Derechos del Niño ha dedicado una atención considerable a las necesidades y circunstancias concretas de los niños indígenas durante su examen de la aplicación de la Convención¹². El Comité contra la Tortura, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y el Comité de protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares también han prestado atención específica a la situación de los indígenas durante sus exámenes periódicos de la aplicación por los Estados de sus convenciones respectivas. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer también se ha ocupado de las circunstancias especiales con que se enfrentan las indígenas en su Recomendación general N° 24 (1999) sobre la mujer y la salud¹³.

26. Además de las actividades de los mecanismos de las Naciones Unidas relativos a los derechos humanos, se han incluido disposiciones directamente relacionadas con los derechos humanos de los indígenas en las declaraciones y exposiciones programáticas hechas en las conferencias mundiales de las Naciones Unidas a lo largo de los últimos años. En particular, en la Declaración y Programa de Acción de Viena, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos exhortó a los Estados a que tomaran "medidas positivas concertadas, acordes con el derecho internacional, a fin de garantizar el respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las poblaciones indígenas, sobre la base de la igualdad y la no discriminación, y reconocer el valor y la diversidad de sus diferentes identidades, culturas y sistemas de organización social"¹⁴.

⁶ Observación general N° 7, párr. 10.

⁷ Observación general N° 12, párr. 13.

⁸ Observación general N° 13, párr. 50.

⁹ Observación general N° 14, párrs. 12 b) y 27.

¹⁰ Observación general N° 15, párrs. 7 y 16.

¹¹ Observación general N° 17 (2006), párrs. 9, 32, 45 y 18 b) iii).

¹² Véanse en particular las recomendaciones hechas el día de debate general sobre los derechos de los niños indígenas, 3 de octubre de 2003.

¹³ Párr. 6.

¹⁴ Párr. 20.

27. La contribución de los pueblos indígenas a la diversidad cultural y al patrimonio inmaterial universal ha sido reconocida en instrumentos recientemente adoptados por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)¹⁵. Asimismo, los principios que se derivan de los derechos de los pueblos indígenas en relación con tierras, territorios y recursos se han incorporado a varios instrumentos internacionales relativos al medio ambiente¹⁶. Entre ellos figuran las disposiciones del apartado j) del artículo 8 del Convenio sobre la Diversidad Biológica en que se proclama el derecho de los pueblos indígenas a sus conocimientos tradicionales, lo que ha llevado a establecer un mecanismo de seguimiento en el que participan los pueblos indígenas. Las preocupaciones de los pueblos indígenas también están en el centro de los debates en curso de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual relativos a la protección de los conocimientos tradicionales, los recursos genéticos y las expresiones culturales tradicionales.

28. En el plano regional, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos han desempeñado un papel pionero en el desarrollo de un acervo diferenciado de jurisprudencia en relación con los derechos de los pueblos indígenas del continente americano, con un importante efecto normativo en otras regiones. Esos organismos han interpretado la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos en un modo que tiene en cuenta las circunstancias específicas de los pueblos indígenas y las comunidades tribales, reafirmando en relación con ellos el derecho a la vida, incluida una existencia colectiva digna¹⁷; el derecho a la propiedad de las tierras, los territorios y los recursos naturales¹⁸, incluidos los derechos de consulta y consentimiento¹⁹; y el derecho a la participación política de conformidad con sus pautas culturales²⁰. Un compromiso especial en favor de la promoción y protección de los

¹⁵ UNESCO, Declaración sobre la Diversidad Cultural (2001), art. 4; Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial (2003), sexto párrafo del preámbulo.

¹⁶ Declaración autorizada, sin fuerza jurídica obligatoria, de principios para un consenso mundial respecto de la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques de todo tipo (1992), párrs. 2, 5 y 6, y 12; Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1992), art. 3; Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África (1994), art. 10.2.e.

¹⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Masacre de Plan de Sánchez* (Guatemala), serie C (Nº 105) (2004).

¹⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Comunidad Indígena Awas Tingni Mayagna (Sumo) c. Nicaragua*, serie C (Nº 79) (2001); *Comunidad Moiwana c. Suriname*, serie C (Nº 124) (2005); *Comunidad Indígena Yakye Axa c. el Paraguay*, serie C (Nº 125) (2005); *Comunidad Indígena Sawhoyamaya c. el Paraguay*, serie C (Nº 146) (2006).

¹⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Yatama c. Nicaragua*, serie C (Nº 127) (2005).

²⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Pueblo Saramaka c. Suriname*, serie C (Nº 172) (2007).

derechos de los pueblos indígenas se ha incorporado también al artículo 9 de la Carta Democrática Interamericana de la Organización de los Estados Americanos (2001).

29. En 2000, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos decidió establecer un grupo de trabajo sobre pueblos y comunidades indígenas como parte de su sistema de procedimientos temáticos especiales. En el primer informe temático elaborado por el Grupo de Trabajo se hizo una interpretación de varias disposiciones de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, así como de la jurisprudencia de la Comisión, de modo congruente con la concepción predominante en el plano internacional de los derechos de los pueblos indígenas²¹. Desde entonces, el Grupo de Trabajo ha proseguido sus actividades relacionadas con las cuestiones indígenas, incluida la realización de varias visitas a países.

30. La práctica de los órganos y mecanismos internacionales en los últimos decenios ha contribuido notablemente al logro de un entendimiento general de los derechos de los pueblos indígenas sobre la base de la normativa general de derechos humanos y de una amplia serie de instrumentos internacionales. La interpretación autorizada de esa normativa ha contribuido a la cristalización gradual de un entendimiento común a escala mundial del contenido mínimo de los derechos de esos pueblos desde el punto de vista del derecho y la política internacionales. Ese entendimiento común se ha puesto de manifiesto y se ha reforzado y perfeccionado con la adopción de instrumentos internacionales centrados de modo específico en los derechos de los pueblos indígenas.

B. Convenios de la Organización Internacional del Trabajo

31. La OIT ha sido históricamente la primera organización internacional en promover de modo específico normas y políticas internacionales en relación con los pueblos indígenas. Continuando iniciativas anteriores, la OIT adoptó en 1957 el Convenio N° 107 relativo a la protección e integración de las poblaciones indígenas y otras poblaciones tribales y semitribales en los países independientes. Aunque ese Convenio reflejaba en parte los criterios paternalistas y orientados a la asimilación predominantes en aquel momento, su impulso protector contribuyó a poner de manifiesto la necesidad de que la comunidad internacional prestara su atención y cooperación a la cuestión de los pueblos indígenas.

32. A mediados del decenio de 1980, la Conferencia Internacional del Trabajo decidió revisar el Convenio N° 107 mediante un nuevo instrumento, lo que dio como resultado la adopción en 1989 del Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Esa decisión puso de manifiesto la evolución del entendimiento normativo respecto de los derechos de los pueblos indígenas que se estaba produciendo en aquel momento, especialmente sobre la base de las deliberaciones celebradas en las Naciones Unidas relativas a la elaboración de una declaración sobre los derechos de los indígenas. Como paso muy importante en la consolidación del régimen internacional contemporáneo sobre los pueblos indígenas, el Convenio N° 169 lleva a cabo un reconocimiento notable de los derechos colectivos de los pueblos indígenas en sectores fundamentales, como integridad cultural; consulta y participación;

²¹ *Report of the African Commission's Working Group of Experts on Indigenous Populations/Communities*, adoptado por la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos en su 28º período ordinario de sesiones (2005).

autogobierno y autonomía; derechos a tierras, territorios y recursos; y no discriminación en las esferas social y económica. Las normas enunciadas en ese Convenio se han desarrollado posteriormente mediante la práctica interpretativa de los órganos de supervisión de la OIT, especialmente la Comisión de Expertos y las comisiones tripartitas del Consejo de Administración que llevan a cabo sus actividades en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT.

33. La mayoría de los Estados de América Latina, y algunos Estados de otras regiones, han ratificado el Convenio N° 169, con un total de 19 ratificaciones hasta la fecha. A pesar del número relativamente pequeño de ratificaciones de fuera del hemisferio occidental, el soporte normativo y los principios concretos relativos a los derechos humanos de ese Convenio han actuado y siguen actuando como un poderoso catalizador en la consolidación en el plano internacional del entendimiento normativo común respecto de los derechos de los pueblos indígenas. Esto se pone de manifiesto en numerosos procesos de reforma constitucional, legislativa e institucional en el plano nacional -incluido en Estados que no son parte en el Convenio- así como en el desarrollo de otros instrumentos, programas y políticas en el plano internacional.

C. El carácter y el contenido general de la Declaración

34. La adopción en 1989 del Convenio N° 169 de la OIT y la influencia posterior de las deliberaciones celebradas en las Naciones Unidas con respecto a la iniciativa de elaborar una declaración sobre los derechos de los indígenas contribuyeron al proceso que desembocó finalmente en la aprobación por las Naciones Unidas, el 13 de septiembre de 2007, de la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas. Las prolongadas negociaciones a lo largo de más de dos decenios y medio que culminaron con la aprobación de la Declaración contaron con la participación de los Estados, los pueblos indígenas y expertos independientes en un profundo debate multilateral que permitió que surgiera en el plano internacional un conjunto de opiniones comunes sobre los derechos de los pueblos indígenas.

35. La Declaración fue aprobada por la Asamblea General en su resolución 61/295 con los votos de una mayoría abrumadora de los Estados Miembros, a saber, 143 votos a favor, 4 en contra y 11 abstenciones. Aunque en sus declaraciones de explicación del voto los cuatro Estados que votaron en contra de la aprobación de la Declaración (Australia, Canadá, Estados Unidos de América y Nueva Zelandia) mostraron su desacuerdo con artículos específicos o sus preocupaciones respecto del proceso de aprobación, también expresaron una aceptación general de los principios y valores básicos enunciados en ella.

36. La justificación normativa básica de la Declaración figura en el sexto párrafo del preámbulo en que se reconoce que "los pueblos indígenas han sufrido injusticias históricas como resultado, entre otras cosas, de la colonización y de haber sido desposeídos de sus tierras, territorios y recursos, lo que les ha impedido ejercer, en particular, su derecho al desarrollo de conformidad con sus propias necesidades e intereses". De ese modo, el preámbulo de la Declaración pone de relieve el objetivo fundamentalmente reparador del instrumento. Lejos de establecer derechos especiales, la Declaración apunta a reparar las consecuencias actuales de la denegación histórica del derecho a la libre determinación y de otros derechos humanos fundamentales consagrados en instrumentos internacionales de aplicación general.

37. La Declaración establece en su artículo 3 el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación, en términos que reiteran las disposiciones comunes del artículo 1 de los dos Pactos Internacionales de 1966. Como reflejo de la situación del derecho internacional contemporáneo en relación con ese principio y con las exigencias de los pueblos indígenas mismos, la enunciación de la libre determinación contenida en la Declaración se considera compatible con el principio de la integridad territorial y la unidad política de los Estados²².

38. La Declaración presenta una detallada lista de los derechos que constituyen "las normas mínimas para la supervivencia, la dignidad y el bienestar de los pueblos indígenas del mundo" (art. 43). La Declaración reafirma los derechos individuales fundamentales a la igualdad y la no discriminación, a la vida y la integridad personal, a la libertad, a la nacionalidad y al acceso a la justicia, y exhorta a que se preste particular atención a los derechos y necesidades especiales de los ancianos, las mujeres, los jóvenes, los niños y las personas con discapacidad indígenas²³. Al mismo tiempo, la Declaración establece derechos de carácter colectivo en relación con el autogobierno y las instituciones políticas, jurídicas, sociales y culturales autónomas; la integridad cultural, incluidos los objetos culturales y espirituales, los idiomas y otras expresiones culturales; las tierras, territorios y recursos naturales; los servicios sociales y el desarrollo; los tratados, acuerdos y otros arreglos constructivos; y la cooperación transfronteriza.

39. Junto con la enunciación de los aspectos de la libre determinación relativos al mantenimiento de esferas de autonomía, la Declaración también refleja el entendimiento común de que la libre determinación de los pueblos indígenas entraña al mismo tiempo una participación y una interacción con las estructuras sociales más amplias en los países en que viven. A ese respecto, la Declaración establece el derecho de los pueblos indígenas a "participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado"²⁴ y a ser consultados en relación con las decisiones que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado²⁵.

40. La Declaración no enuncia ni crea derechos especiales distintos de los derechos humanos fundamentales que se consideran de aplicación universal, sino que más bien profundiza en esos derechos fundamentales desde las circunstancias culturales, históricas, sociales y económicas específicas de los pueblos indígenas. Esos derechos incluyen las normas básicas de la igualdad y la no discriminación, así como otros derechos humanos de aplicación general en ámbitos como la

²² Art. 46.1.

²³ Art. 22.1.

²⁴ Art. 5. Véase también el artículo 18 en que se establece el derecho a participar en "la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos".

²⁵ Art. 19 ("Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado".) Para un análisis del principio del consentimiento libre, previo e informado, véanse las observaciones relativas al Ecuador (A/HRC/9/9/Add.1).

cultura, la salud o la propiedad, que se reconocen en otros instrumentos internacionales y son de aplicación universal.

41. Aunque es evidente que no tiene el carácter vinculante que posee un tratado, la Declaración se refiere a obligaciones preexistentes de los Estados en relación con los derechos humanos, como ha demostrado la labor de los órganos de las Naciones Unidas establecidos en virtud de tratados y otros mecanismos de derechos humanos, y por lo tanto puede considerarse que encarna en determinado grado los principios generales del derecho internacional. Además, en la medida en que tienen conexión con una pauta de práctica internacional y estatal continuada, algunos aspectos de las disposiciones de la Declaración también pueden considerarse que reflejan las normas del derecho internacional consuetudinario²⁶. En cualquier caso, como resolución aprobada por la Asamblea General con los votos de una mayoría abrumadora de Estados Miembros, la Declaración representa un compromiso asumido por las Naciones Unidas y sus Estados Miembros dentro del marco de obligaciones establecido por la Carta de las Naciones Unidas para promover y proteger los derechos humanos de modo no discriminatorio.

42. Aunque la aprobación de la Declaración señala la culminación de decenios de establecimiento de normas en relación con los derechos de los pueblos indígenas, también es importante señalar que la Organización de los Estados Americanos prosigue en su empeño de elaborar una declaración americana de los derechos de los pueblos indígenas. Como sucedió respecto del proceso de elaboración de la Declaración de las Naciones Unidas, los pueblos indígenas participan activamente en la búsqueda de un consenso con los Estados en relación con ese instrumento.

43. La Declaración de las Naciones Unidas pone de manifiesto el consenso internacional que existe en relación con los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas en un modo que es congruente con las disposiciones del Convenio N° 169 de la OIT y que las enriquece, así como con otras disposiciones, incluidas las interpretaciones hechas respecto de otros instrumentos de derechos humanos por los organismos y mecanismos internacionales. Como la expresión más autorizada de ese consenso, la Declaración establece un marco de acción para la protección y aplicación plenas de esos derechos.

IV. MECANISMOS PARA HACER EFECTIVOS LOS DERECHOS PROCLAMADOS EN LA DECLARACIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

A. Estados

44. El séptimo párrafo del preámbulo de la Declaración proclama la "urgente necesidad de respetar y promover los derechos de los pueblos indígenas". Al igual que todos los demás instrumentos de derechos humanos, la Declaración confiere un papel central a las entidades estatales en la promoción y la protección de los derechos que proclama. El papel protagonista del Estado queda reforzado por la orientación básicamente reparadora del instrumento en

²⁶ Véase S. James Anaya y Siegfried Wiessner, "OP-ED: The UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: Towards Re-empowerment", *Jurist* (3 de octubre de 2007).

cuestión, que exige que los Estados tomen medidas positivas para poner remedio a los problemas sistémicos con que se enfrentan los pueblos indígenas en el disfrute de sus derechos humanos, en formas que sean congruentes con sus características culturales concretas y con los deseos que expresen.

Llamamiento a la adopción de medidas positivas o especiales

45. La Declaración establece que "los Estados, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas, adoptarán las medidas apropiadas, incluidas medidas legislativas, para alcanzar los fines de la presente Declaración" (art. 38). Otras disposiciones del texto detallan más este mandato general y exigen a los Estados medidas positivas concretas en relación con casi todos los derechos establecidos en la Declaración.

46. La aplicación de los derechos consagrados en la Declaración exige, pues, que los Estados pongan en marcha un programa ambicioso de reformas jurídicas y políticas y de intervenciones institucionales y reparaciones por las injusticias cometidas en el pasado, en las que se involucre a un gran número de entidades estatales que actúen en sus respectivas áreas de competencia. La antigua Presidenta del Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas, la Sra. Erica-Irene Daes, calificó este proceso de "segunda fundación del Estado gracias a la cual se brinda a los pueblos indígenas la oportunidad de unirse a todos los demás pueblos que constituyen el Estado en condiciones justas y mutuamente convenidas, después de muchos años de aislamiento y exclusión"²⁷. Este espíritu de cooperación y mutuo entendimiento entre Estados y pueblos indígenas está presente en toda la Declaración, incluida la disposición que subraya el valor de los tratados y pactos históricos y modernos como mecanismos para el avance de las relaciones de cooperación entre pueblos indígenas y Estados (art. 37).

47. Las medidas positivas o especiales necesarias para hacer efectiva la Declaración deben abarcar las disposiciones institucionales y los marcos de política nacionales existentes, que en algunos casos tal vez sea necesario reformar para dar cabida a las necesidades particulares de los pueblos indígenas, tal y como señala la Declaración. En función del contexto nacional, pueden necesitarse políticas, programas e instituciones concretos para fomentar la acción concertada de los organismos gubernamentales en relación con los pueblos indígenas. En los países en que ya existan, sus cometidos y sus objetivos deben quedar encuadrados en los derechos y los principios instituidos en la Declaración.

48. Las reuniones del Foro Permanente y las reuniones de expertos organizadas por su secretaría, que forman parte de las actividades generales de los seis ámbitos de su mandato (desarrollo económico y social, cultura, medio ambiente, educación, salud y derechos humanos), han producido una importante serie de recomendaciones concretas que pueden ser de utilidad para los Estados en la planificación y la aplicación de las medidas necesarias para hacer efectiva la Declaración. Las recomendaciones del Foro Permanente sobre el establecimiento de "políticas

²⁷ Erica-Irene A. Daes, "Some Considerations on the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination", en *Transnational Law and Contemporary Problems*, vol. 3, N° 1, 1993.

nacionales integrales relativas a la enseñanza de los indígenas"²⁸, por ejemplo, están especialmente adaptadas a las políticas estatales.

49. Además de hacer un llamamiento para que los Estados efectúen acciones concretas, los artículos 4 y 39 de la Declaración instan a los Estados a proporcionar asistencia financiera y técnica para el funcionamiento de las instituciones indígenas de autogobierno, sin perjuicio del apoyo que puedan recibir a través de la cooperación internacional. La necesidad de tal asistencia es una conclusión natural del reconocimiento efectivo de los sistemas de autonomía o autogobierno de los pueblos indígenas, que están necesariamente relacionados con las estructuras generales de tipo político e institucional de los países en los que viven estos pueblos. Además, este apoyo del Estado contribuye a la emancipación de los pueblos indígenas a través de sus sistemas autónomos de gestión y de prestación de servicios sociales, como en el ámbito de la enseñanza, lo que también contribuye al cumplimiento de las obligaciones generales de los Estados con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales de los ciudadanos.

Reforma jurídica y acciones judiciales

50. Para aplicar la Declaración normalmente es necesaria o conveniente la aprobación de nuevas leyes o la enmienda de la legislación vigente en el ámbito nacional, tal y como prevé el artículo 38 de la propia Declaración, que insta a tomar las "medidas legislativas" adecuadas. Normalmente también hacen falta nuevos marcos normativos, que en muchos países aún son insuficientes o inexistentes. Es importante señalar que, para llevar a cabo las reformas jurídicas e institucionales que exige la Declaración, normalmente no basta con aprobar "leyes indígenas" concretas, como han hecho numerosos Estados, sino que en ámbitos clave también es preciso transformar las estructuras jurídicas generales.

51. Por ejemplo, éste es el caso en relación con las disposiciones de la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas "a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales" (art. 4) y a "conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales" (art. 5), incluida la administración de justicia (arts. 34 y 35). Los sistemas indígenas de autonomía y autogobierno comportan una serie de implicaciones para la gobernanza general del Estado que no se han reconocido plenamente en la mayoría de países, donde la autonomía o el autogobierno indígena aún funciona de forma oficiosa y sin las garantías jurídicas apropiadas. Lo mismo puede decirse respecto de los derechos de los indígenas a sus tierras, territorios y recursos naturales, proclamados en los artículos 26 a 28 y en disposiciones conexas de la Declaración. Si bien estos derechos se encuentran reconocidos en general en muchos países, su aplicación comporta toda una serie de reformas jurídicas y administrativas, particularmente en lo tocante a las leyes y la administración de la propiedad y los recursos naturales.

52. En noviembre de 2007, Bolivia aprobó una ley que dio plena validez legal a las disposiciones de la Declaración en su legislación nacional²⁹. Otros países han tomado iniciativas similares en sus órganos legislativos. La ley boliviana representa una importante iniciativa en

²⁸ E/2004/43-E/C.19/2004/23, párr. 19.

²⁹ Ley N° 3760, *Gaceta Oficial* N° 3039 (7 de noviembre de 2007).

tanto que muestra el compromiso del Estado con la aplicación de la Declaración. Sin embargo, tales medidas no deben considerarse suficientes en sí mismas para hacer totalmente efectivos los derechos proclamados en la Declaración en los múltiples ámbitos concretos en que la regulación y la administración gubernamentales afectan a los intereses de los pueblos indígenas.

53. En una serie de casos, el reconocimiento de los pueblos indígenas y de sus derechos que la Declaración proclama pueden exigir cambios de naturaleza constitucional. Sobre esta base, la Declaración ya se ha utilizado como referencia normativa en procesos de revisión constitucional recientes o en curso, como en los casos de Bolivia, el Ecuador, y Nepal.

54. Los tribunales nacionales también desempeñan un papel crucial en el proceso de hacer efectivos los derechos de los pueblos indígenas establecidos por las normas internacionales. Los tribunales nacionales deberían hacer lo necesario para adaptar sus decisiones a la Declaración en los casos en que afecten a pueblos indígenas. Aun si no tienen competencia para aplicar directamente la Declaración, los tribunales nacionales pueden y deben emplearla como guía en la interpretación de las disposiciones de la legislación interna del país. Un buen ejemplo en este sentido es el reciente fallo de la Corte Suprema de Belice en la causa *Comunidades mayas c. el Fiscal General*, una causa en que esa Corte utilizó la Declaración y otras fuentes internacionales como guía de su interpretación de la Constitución de Belice en una decisión en favor de los derechos de las comunidades mayas sobre sus tierras tradicionales³⁰.

55. El reconocimiento jurídico y la acción judicial son sólo condiciones previas potenciales para hacer efectivos a escala nacional los derechos de los pueblos indígenas proclamados por la Declaración. El antiguo Relator Especial señaló que los recientes procesos de reforma constitucional y normativa de varios países no se han traducido necesariamente en cambios reales en la vida cotidiana de los pueblos indígenas y que continúa existiendo una "brecha de implementación" entre "la legislación y la realidad cotidiana"³¹. Para superar esta brecha es necesaria la participación concertada y orientada a la consecución de objetivos de un gran número de instancias gubernamentales en el ámbito de sus respectivas competencias, y es precisa una combinación de voluntad política, capacidad técnica y respaldo financiero.

Integración y concienciación

56. Si bien la aplicación de la Declaración requiere que el Estado se implique por medio de políticas, programas, instituciones y reformas legislativas específicas para los pueblos indígenas, los principios y los derechos proclamados en la Declaración deberían integrarse en los distintos sectores operativos del gobierno y deberían tenerse en cuenta en los procesos generales de diseño de políticas y en la definición de prioridades programáticas.

57. Ello resulta especialmente importante en ámbitos, destacados en la Declaración, en los que la implantación de los derechos de los pueblos indígenas va ineluctablemente relacionada con las políticas generales del Estado, como en los de la enseñanza, la cultura o la salud, y en los planes

³⁰ *Manuel Coy y otros c. el Fiscal General de Belice*, Tribunal Supremo de Belice, causas Nos. 171 y 172 (19 de octubre de 2007).

³¹ E/CN.4/2006/78, párr. 5.

y estrategias de desarrollo del Estado. En este sentido, el Foro Permanente y organismos de las Naciones Unidas como la OIT y el PNUD han desempeñado un papel importante en la cooperación con los Estados para la integración de los derechos de los pueblos indígenas en estrategias nacionales de lucha contra la pobreza dirigidas a cumplir los objetivos de desarrollo del Milenio³².

58. A fin de integrar eficazmente la Declaración en políticas generales del Estado y de promover los cambios jurídicos e institucionales necesarios para hacerla efectiva, los gobiernos deberían velar por que las distintas partes interesadas conozcan la Declaración y comprendan sus disposiciones de forma suficiente. En consecuencia, los Estados deberían emprender iniciativas de sensibilización y de formación técnica de funcionarios gubernamentales, miembros del poder legislativo y de instituciones nacionales de derechos humanos, autoridades judiciales y todas las demás partes pertinentes, incluida la sociedad civil y los propios pueblos indígenas.

59. El Relator Especial reconoce en toda su magnitud las graves dificultades técnicas y los obstáculos económicos, sociales y políticos que deben afrontar los Estados para emprender las acciones y reformas sistémicas necesarias para respetar de forma plena y eficaz los derechos de los pueblos indígenas y para poner fin a las discriminaciones y abusos que éstos han sufrido sistemáticamente durante mucho tiempo. A la luz de tales dificultades, el sistema de las Naciones Unidas ha dictaminado que la situación de los pueblos indígenas es una cuestión de interés global y de alta prioridad, y desempeñará un papel importante en el apoyo a las actividades de los Estados que conduzcan a la aplicación de la Declaración.

B. Sistema de las Naciones Unidas

60. En el vigésimo párrafo del preámbulo de la Declaración se destaca que "corresponde a las Naciones Unidas desempeñar un papel importante y continuo de promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas". El papel especial de las Naciones Unidas ya fue proclamado por la Asamblea General con la proclamación solemne del Año Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo en 1993³³ y, posteriormente, con la del Primer Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo (1994-2004)³⁴, del Segundo Decenio y del plan de acción³⁵.

61. A la vista de este papel especial, el artículo 41 de la Declaración hace un llamamiento explícito a los órganos y organismos especializados de las Naciones Unidas para que contribuyan a "la plena aplicación" de la Declaración, mediante la movilización, entre otras cosas, de "la cooperación financiera y la asistencia técnica". El artículo 42 subraya también el papel de los órganos y los organismos especializados de las Naciones Unidas, a los que insta a promover "el respeto y la plena aplicación de las disposiciones de la presente Declaración" y a velar "por su eficacia". Es ésta una empresa conjunta que corresponde especialmente a los órganos y

³² E/2005/43-E/C.19/2005/9, párrs. 17 a 21.

³³ Resolución 45/164 de la Asamblea General.

³⁴ Resolución 48/163 de la Asamblea General.

³⁵ Resolución 59/174 de la Asamblea General.

mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, incluidos entre otros los que poseen un mandato especial con respecto a los derechos de los pueblos indígenas, así como los diversos programas de las Naciones Unidas relacionados en una u otra forma con cuestiones indígenas.

Órganos y mecanismos de derechos humanos

62. Como se ha visto, los órganos y mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas han desempeñado un papel crucial en la promoción y la protección de los derechos de los pueblos indígenas, al mismo tiempo que han contribuido al desarrollo de un entendimiento normativo común sobre el contenido mínimo de tales derechos. Al ser en la actualidad la expresión investida de mayor autoridad de este entendimiento común, la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas constituye una herramienta importante en las actividades ordinarias de promoción y protección que estos órganos emprenden en relación con sus respectivos mandatos y marcos normativos de referencia.

63. El recientemente inaugurado mecanismo del Examen Periódico Universal (EPU) del Consejo de Derechos Humanos es una herramienta importante para la promoción de los derechos proclamados por la Declaración. Dado el carácter complementario e interrelacionado de las normas internacionales de derechos humanos, así como de la jurisprudencia existente y en desarrollo en relación con diversos tratados de derechos humanos establecida por órganos y mecanismos internacionales, resulta obvio que las disposiciones de la Declaración deberían tenerse en cuenta en la interpretación de las obligaciones internacionales de los Estados en materia de derechos humanos y en la evaluación de los avances positivos y los desafíos que se producen a la hora de su aplicación. Es previsible que, a medida que la Declaración se integre gradualmente y se haga efectiva en la práctica de los Estados y de los órganos y mecanismos de derechos humanos, pase a formar parte del proceso del EPU, y contribuya a definir las obligaciones de derechos humanos de los Estados examinados y a guiar las recomendaciones del Grupo de Trabajo del Consejo de Derechos Humanos sobre el Examen Periódico Universal con respecto a los pueblos indígenas.

64. El efecto normativo de la Declaración no está limitado al sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas, sino que también influye debidamente en las actividades de los organismos regionales de derechos humanos. El texto del proyecto de declaración de las Naciones Unidas ya fue utilizado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como prueba de cuál era el contenido de los derechos indígenas dimanante de los principios generales del derecho internacional³⁶. En su resolución de la causa *Pueblo saramaka c. Suriname*, la Corte Interamericana hizo referencia a la Declaración en relación con la Convención Americana sobre Derechos Humanos para reafirmar y definir los fundamentos de los derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre los recursos naturales que existan en sus territorios³⁷. Es de esperar que la Declaración tenga un impacto normativo similar en los sistemas de derechos humanos de África y Europa cuando se aborden cuestiones indígenas en relación con los tratados pertinentes.

³⁶ *Marie y Carrie Dann c. los Estados Unidos*, Informe N° 75/02, causa N° 11140 (2002), párr. 118; *Comunidades indígenas mayas del Distrito de Toledo c. Belice*, Informe N° 40/04, causa N° 12053 (2004), párr. 118.

³⁷ Véase el párrafo 28 *supra*.

Mecanismos de las Naciones Unidas relacionados específicamente con los pueblos indígenas

65. Dentro del sistema de las Naciones Unidas, los mecanismos existentes con mandatos específicamente relacionados con los pueblos indígenas son: el Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas; el Mecanismo de Expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas; y el mandato del Relator Especial. Estos mecanismos desempeñan papeles especiales en el fomento de la implantación de la Declaración.

66. El artículo 42 de la Declaración menciona expresamente que el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas tiene la responsabilidad de promover la plena aplicación de la Declaración. Como órgano subsidiario del Consejo Económico y Social, el Foro tiene en la Declaración un instrumento esencial para el cumplimiento de su triple mandato consistente en proporcionar "asesoramiento especializado" y formular "recomendaciones sobre las cuestiones indígenas al Consejo, así como a los programas, fondos y organismos de las Naciones Unidas"; promover la "integración y coordinación de las cuestiones indígenas dentro del sistema de las Naciones Unidas"; y preparar y difundir "información sobre las cuestiones indígenas"³⁸.

67. El Foro Permanente celebró la aprobación de la Declaración y se comprometió a "convertirla en un documento vivo en toda su labor" en el primer período de sesiones que mantuvo después de que se aprobase dicho texto³⁹. El Foro Permanente afirmó también que la Declaración sería su marco jurídico y ha comenzado ya a aplicar algunas disposiciones concretas de ella en la formulación de sus propias recomendaciones sobre sus ámbitos sustantivos, así como en su labor en relación con el tema especial de cada período de sesiones y con los temas y prioridades actuales⁴⁰. Además, el Foro Permanente considera a los Estados socios directos en un "diálogo constructivo" sobre "los logros, los problemas y las medidas futuras necesarias en relación con los pueblos indígenas de cada país, de conformidad con la Declaración"⁴¹.

68. El preámbulo de la resolución 6/36 del Consejo de Derechos Humanos, que en diciembre de 2007 estableció el nuevo Mecanismo de Expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas, hace referencia expresa a la Declaración⁴². Dicha referencia proporciona al Mecanismo de Expertos un marco normativo claro para el cumplimiento de su mandato de proporcionar al Consejo "conocimientos temáticos especializados" sobre los derechos de los pueblos indígenas de la manera y en la forma solicitadas por el Consejo⁴³. Los estudios que realice el Mecanismo de Expertos serán, por lo tanto, cruciales en el proceso de hacer efectivos los derechos

³⁸ Resolución 2000/22 del Consejo Económico y Social, párr. 2

³⁹ E/2008/43-E/C.19/2008/13, párr. 128.

⁴⁰ *Ibid.*, párr. 132.

⁴¹ *Ibid.*, párr. 133.

⁴² Segundo párrafo del preámbulo.

⁴³ Párr. 1.

proclamados en la Declaración y de integrarlos en las actividades generales del Consejo sobre la promoción y la protección de los derechos humanos.

69. El segundo mecanismo del Consejo de Derechos Humanos con un mandato específico sobre cuestiones indígenas es el mandato del Relator Especial, que, como se ha visto, confía a su titular la responsabilidad de promover la Declaración y otros instrumentos internacionales pertinentes en el ámbito de los derechos de los pueblos indígenas. El Relator Especial reconoce plenamente la necesidad de cooperar estrechamente con el Foro Permanente y con el Mecanismo de Expertos con vistas a colaborar en la importante tarea de promover la instauración efectiva de los derechos proclamados en la Declaración. El Relator Especial está totalmente consagrado a esta labor que forma parte de sus actividades venideras.

Organismos especializados

70. Los organismos especializados y los programas y fondos de las Naciones Unidas aparecen señalados explícitamente en la Declaración como elementos importantes para la aplicación. La Declaración pide expresamente la participación de los organismos especializados en los campos de "la cooperación financiera y la asistencia técnica" (art. 41), así como la integración de la Declaración en las actividades de los organismos en el plano local (art. 42). Además, la Declaración precisa que el trabajo de los organismos especializados debería "asegurar la participación de los pueblos indígenas en relación con los asuntos que les conciernan" (art. 41).

71. Como ya se ha visto, el importante papel de los organismos especializados en la promoción de los derechos de los pueblos indígenas se ha visto realizado con el establecimiento del Foro Permanente, al que el Consejo Económico y Social confiere el mandato concreto de interactuar con los organismos de las Naciones Unidas para la integración de las cuestiones indígenas en todo el sistema de las Naciones Unidas. En 2001 los organismos establecieron el Grupo Interinstitucional de apoyo al Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, que funciona como centro de coordinación entre las actividades de sus diferentes miembros para apoyar la labor del Foro Permanente. Durante los últimos años, algunos de los organismos miembros del Grupo han adoptado nuevas políticas, programas y directrices o han enmendado las que ya poseían de manera que en general -aunque no necesariamente de forma completa- resultan congruentes con los principios y los derechos consagrados por la Declaración. Entre ellos pueden mencionarse la "Política de compromiso" del PNUD con los pueblos indígenas (2001), la Política operacional del Banco Mundial sobre pueblos indígenas (OP/BP 4.10) (2005), y, a escala regional, la Política operativa del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sobre pueblos indígenas (OP-765) (2006).

72. Una vez aprobada la Declaración, el Foro Permanente pidió a los organismos especializados de las Naciones Unidas que examinasen "sus políticas y programas a fin de cumplir las disposiciones de la Declaración" haciendo hincapié en que se garantice el respeto del derecho a la libre determinación y al consentimiento libre, previo e informado⁴⁴. Una iniciativa alentadora en este sentido ha sido la aprobación en febrero de 2008 de las Directrices del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo relativas a las cuestiones de los pueblos indígenas. Estas directrices procuran ayudar al sistema de las Naciones Unidas a integrar los derechos de

⁴⁴ E/2008/43-E/C.19/2008/13, párr. 137.

los pueblos indígenas en las actividades y programas operacionales en el plano nacional. Además, ONU-Hábitat y el PNUD trabajan en la actualidad en el desarrollo, dentro del marco de la Declaración, de políticas internas relativas a los pueblos indígenas.

73. Las repercusiones de la Declaración para la labor de los organismos especializados fueron analizadas por el Relator Especial en su informe relativo al enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos (A/HRC/6/15), en el que identificó a los organismos internacionales como garantes de este proceso y los instó a "abstenerse de apoyar proyectos y programas que, directa o indirectamente, puedan contribuir o contribuyan a la violación de los derechos de los pueblos indígenas" (párr. 72). Recomendó también que los socios en la cooperación para el desarrollo velen "para que sus actividades refuercen las relaciones de diálogo y colaboración entre los pueblos indígenas y los gobiernos de los países en los que viven, identificando las áreas prioritarias y los recursos necesarios para hacer efectivos" sus derechos (párr. 74).

C. Pueblos indígenas

74. Para alcanzar la meta de fomentar las "relaciones armoniosas y de cooperación entre los Estados y los pueblos indígenas" que establece el decimoctavo párrafo del preámbulo de la Declaración, es fundamental que las comunidades indígenas, las autoridades y las organizaciones se involucren en la tarea de hacer efectivos los derechos proclamados en este instrumento. El reconocimiento que se hace en la Declaración del derecho a la libre determinación y la extensión de ese derecho a las distintas esferas de la vida indígena hacen necesaria la participación positiva, con un espíritu de colaboración, tanto de los Estados como de los pueblos indígenas, sin la cual la Declaración jamás podrá ser eficaz.

75. Por lo tanto, la amplia proclamación de los derechos de los pueblos indígenas hecha en la Declaración no sólo comporta obligaciones positivas para los Estados, sino que también confiere importantes responsabilidades a los beneficiarios de esos derechos. Esta interacción entre la proclamación de derechos y la asunción de responsabilidades es especialmente crucial en ámbitos en que la Declaración establece un alto grado de autonomía de los pueblos indígenas para dirimir sus cuestiones internas y locales.

76. La acción positiva de los pueblos indígenas es necesaria por definición para el ejercicio de sus derechos respecto a mantener y desarrollar instituciones y mecanismos de autogobierno. La Declaración reconoce al mismo tiempo las repercusiones económicas de la autonomía o el autogobierno indígena, y proclama el derecho de los pueblos indígenas a recibir asistencia financiera y técnica de los Estados y por conducto de la cooperación internacional para ejercer sus derechos y cumplir sus responsabilidades en este sentido (arts. 4 y 39).

77. En particular, se insta a los pueblos indígenas a que ejerzan la responsabilidad de preservar, practicar y desarrollar su patrimonio y sus expresiones culturales⁴⁵. La Declaración reconoce también las responsabilidades intergeneracionales de los pueblos indígenas, incluido el

⁴⁵ Artículo 12.1 (Derecho a las tradiciones religiosas y espirituales indígenas); art. 13.1 (Derecho a sus idiomas, literatura y filosofía); art. 31.1 (Derecho a sus conocimientos y tecnologías tradicionales).

cuidado del medio ambiente, con respecto a sus tierras, territorios y recursos tradicionales (arts. 25 y 29).

78. En el ejercicio de los derechos y las atribuciones que les confiere la Declaración, los propios pueblos indígenas deberían guiarse por los principios normativos de ésta. Para aplicar la Declaración será siempre imprescindible que los pueblos indígenas participen de forma activa, de buena fe y con un espíritu cooperativo en las consultas que los Estados deberán formularles sobre las cuestiones que afecten a sus derechos con miras a obtener su consentimiento libre, previo e informado. El objetivo de ambas partes en ese tipo de consultas debería ser el logro de acuerdos que den lugar a una colaboración armoniosa.

79. La aplicación de la Declaración por los pueblos indígenas puede también requerir que éstos desarrollen o revisen sus propias instituciones, tradiciones y costumbres mediante sus propios procedimientos de toma de decisiones. La Declaración recuerda que el funcionamiento de las instituciones indígenas debe tener lugar "de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos" (art. 34) e insta a que se preste atención especial "a los derechos y necesidades especiales de los ancianos, las mujeres, los jóvenes, los niños y las personas con discapacidad indígenas" y a la eliminación de todas las formas de discriminación y violencia contra niños y mujeres indígenas (art. 22). La comprensión adecuada de estas disposiciones convierte a la Declaración en un poderoso instrumento en manos de los pueblos indígenas para integrar los derechos humanos en sus sociedades de una forma respetuosa con sus culturas y valores.

D. Sociedad civil

80. Por último, los cambios del sistema necesarios para hacer efectiva la Declaración en el plano nacional no pueden lograrse sin involucrar al conjunto de la sociedad y a sectores sociales como el sistema educacional, los medios de comunicación, las artes, los grupos religiosos y la comunidad empresarial, por ejemplo.

81. La participación de la sociedad es imprescindible para eliminar los prejuicios y la discriminación arraigados que puedan existir contra los pueblos indígenas, especialmente en los ámbitos de la enseñanza, la cultura y la información. En este sentido, la Declaración reconoce que los pueblos indígenas tienen derecho a que "sus culturas, tradiciones, historias y aspiraciones queden debidamente reflejadas en la educación y la información pública" (art. 15, párr. 1), lo cual también se extiende a los "medios de información privados" (art. 16, párr. 2). El respeto por el patrimonio cultural y el conocimiento tradicional de los pueblos indígenas también es aplicable a las actividades de otros elementos de la sociedad como las iglesias, las instituciones académicas y de investigación y los museos.

82. Debido al impacto que tienen en las actividades y la vida cotidiana de los pueblos indígenas, las empresas nacionales y transnacionales también tienen una importante responsabilidad de respetar y promover los derechos y los principios de la Declaración. Ello es especialmente pertinente en relación con las garantías dispuestas en el artículo 32 de la Declaración sobre los proyectos de extracción de recursos o de desarrollo que afecten a

territorios indígenas. En relación con ello, el Foro Permanente ha pedido a las empresas transnacionales que respeten las normas consagradas en la Declaración⁴⁶.

83. Asimismo, la Declaración debería ser objeto de promoción y respeto por parte de las entidades de desarrollo no gubernamentales cuando sus actividades guarden relación con los pueblos indígenas. Al igual que sucede con los organismos estatales e internacionales, la Declaración no sólo ofrece a las ONG una serie de prioridades programáticas claras en sus actividades de desarrollo que afecten a los pueblos indígenas, sino también un conjunto de directrices que deberían regular el diseño y la puesta en marcha de dichas actividades⁴⁷. Además, la aprobación de la Declaración debería alentar la integración de los derechos de los pueblos indígenas en las actividades de las ONG nacionales e internacionales de derechos humanos.

84. Durante el pasado reciente, algunas ONG nacionales e internacionales han desempeñado un papel protagónico en el apoyo específico a las demandas de los pueblos indígenas y en la promoción del respeto por sus derechos, y su aportación debería tenerse en cuenta. En la actualidad deberían ser consideradas como elementos clave en la difusión del contenido de la Declaración y en el proceso de facilitar un diálogo constructivo entre Estados, pueblos indígenas y demás partes interesadas para promover su aplicación. Algunas de estas organizaciones ya están ocupadas con tales actividades, que deberían recibir el apoyo de los Estados y de la comunidad de donantes en general.

V. CONCLUSIONES

85. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas representa un entendimiento común fehaciente, en el plano global, del contenido mínimo de los derechos de los pueblos indígenas, que se fundamenta en diversas fuentes de normas internacionales de derechos humanos. Producto de un prolongado proceso de redacción, la Declaración refleja normas de derechos humanos de aplicación general, y a la vez las enriquece, según se interpretan y aplican por los órganos establecidos en virtud de tratados regionales y de las Naciones Unidas, así como las normas establecidas por el Convenio N° 169 de la OIT y por otros instrumentos y procesos pertinentes.

86. En consecuencia, la Declaración no se propone conferir a los pueblos indígenas una serie de derechos humanos especiales o nuevos, sino que ofrece una versión de los principios y las normas generales de derechos humanos contextualizada respecto de las circunstancias concretas históricas, culturales y sociales de los pueblos indígenas. Las normas proclamadas por la Declaración comparten un carácter básicamente reparador, ya que tratan de poner remedio a los obstáculos y la discriminación sistémicos a los que se han enfrentado los pueblos indígenas para disfrutar de sus derechos humanos básicos. Desde esta perspectiva, el contenido de la Declaración está vinculado a las

⁴⁶ E/2008/43-E/C.19/2008/13, párr. 26.

⁴⁷ Directrices del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo relativas a las cuestiones de los pueblos indígenas, febrero de 2008.

obligaciones ya contraídas por los Estados en virtud de otros instrumentos de derechos humanos.

87. Para que la Declaración se haga plenamente efectiva, los Estados deben tomar una serie de medidas afirmativas especiales que involucren a las distintas instituciones legislativas y de la administración pública. Ello comporta un complejo proceso de reforma jurídica e institucional, acción judicial, políticas específicas y procedimientos reparadores especiales. Se trata de un proceso que precisa de un compromiso político y financiero total de los Estados que no estará exento de obstáculos y dificultades de todo tipo.

88. El sistema de las Naciones Unidas, incluidos los órganos y mecanismos de derechos humanos, los organismos especializados y los mecanismos con mandatos específicos que guarden relación con cuestiones indígenas (el Foro Permanente, el Mecanismo de Expertos y el Relator Especial), desempeña un papel crucial en promover la aplicación de la Declaración en el plano nacional. Los principios y derechos proclamados en la Declaración constituyen el marco normativo, o se añaden a él, de las actividades de las instituciones, mecanismos y organismos especializados de derechos humanos de las Naciones Unidas relacionados con los pueblos indígenas, inclusive en lo que atañe a la cooperación para el desarrollo en beneficio de los pueblos indígenas y a otras actividades que puedan afectar de alguna forma a los intereses de éstos.

89. Dado que la aplicación de la Declaración depende del establecimiento de relaciones de cooperación sólidas entre los Estados y los pueblos indígenas, en las que ambas partes deben asumir responsabilidades, los pueblos indígenas tienen siempre una importancia crucial en la tarea de hacer efectiva la Declaración. La mayoría de las disposiciones de la Declaración, incluidos los artículos que enriquecen los elementos de libre determinación de los pueblos indígenas en los ámbitos del autogobierno y la autonomía, la integridad cultural y los sectores sociales, requieren la colaboración activa y de buena fe de los pueblos indígenas con los Estados y las estructuras políticas y sociales de carácter general.

90. Sectores de la sociedad civil como el educacional, los medios de comunicación, los grupos religiosos, las ONG y las empresas cumplen una misión de apoyo a los amplios cambios sociales necesarios para afrontar los desafíos que planteará convertir la Declaración de las Naciones Unidas en una viva realidad.
