



Asamblea General

Distr. general
4 de septiembre de 2009
Español
Original: inglés

Sexagésimo cuarto período de sesiones

Tema 68 a) del programa provisional*

Cuestiones indígenas

Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo

Nota del Secretario General**

El Secretario General tiene el honor de transmitir el informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1 de la resolución 63/161 de la Asamblea General.

* A/64/150.

** Este informe se presentó con retraso debido a dificultades administrativas.



Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas

Resumen

Este informe es el primero que presenta a la Asamblea General el actual Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, de conformidad con la resolución 63/161 de la Asamblea General. El Relator Especial analiza el cumplimiento de su mandato en virtud de la resolución 6/12 del Consejo de Derechos Humanos, en la que se le indica que trabaje en estrecha cooperación con Estados, pueblos indígenas, organismos de las Naciones Unidas y regionales y organizaciones no gubernamentales y preste atención particular a los obstáculos que impiden el disfrute pleno de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas y a las mejores prácticas para superar esos obstáculos, entre otros medios promoviendo 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. Los derechos enunciados en la Declaración de las Naciones Unidas sirven de plataforma para el modo cooperativo en que desempeña su labor el Relator Especial, fundamentan su colaboración con los mecanismos de las Naciones Unidas con los que coopera y son el eje de su labor concertada con Estados, organizaciones de pueblos indígenas y colaboradores de la sociedad civil.

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción.....	4
II. Ámbito del mandato	5
A. Coordinación con otros mecanismos y órganos	5
III. Esferas de trabajo	7
A. Promoción de las buenas prácticas	7
B. Estudios temáticos	10
C. Informes de países	11
D. Denuncias de violaciones de los derechos humanos	12
IV. Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas	13
A. Aprobación	14
B. Contenido y carácter generales	15
C. Mecanismos para hacer efectivos los derechos	17
V. Conclusiones y recomendaciones.....	21
A. Cooperación con otros mecanismos y órganos.....	21
B. Esferas de trabajo	21
C. Cómo hacer efectivos los derechos recogidos en la Declaración de las Naciones Unidas.....	22

I. Introducción

1. El Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas presenta este informe a la Asamblea General de conformidad con la resolución 63/161 de la Asamblea. El 28 de marzo de 2008, el Consejo de Derechos Humanos nombró al Sr. James Anaya, de los Estados Unidos de América, Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. James Anaya, que asumió su mandato el 1º de mayo de 2008, ha presentado desde entonces dos informes al Consejo de Derechos Humanos.

2. En su primer informe anual (A/HRC/9/9), el Relator Especial comunicó diversas reflexiones sobre el marco normativo para ocuparse de las preocupaciones de los pueblos indígenas y sobre cómo 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. En su segundo informe (A/HRC/12/34), el Relator Especial describió detenidamente sus métodos y esferas de trabajo y analizó el deber de los Estados de celebrar consultas con los pueblos indígenas sobre cuestiones que los afectan, con lo que esperaba ofrecer una perspectiva sobre la forma en que los gobiernos, los pueblos indígenas, el sistema de las Naciones Unidas y otras partes interesadas pueden ocuparse de esa cuestión esencial en el futuro y ofreció diversas recomendaciones al respecto.

3. Este informe, el primero que presenta el Relator Especial a la Asamblea General ofrece un panorama general del ámbito de su mandato de acuerdo con la resolución 6/12 en el que se resalta la coordinación con otros mecanismos y órganos y se exponen diversas actividades emprendidas entre el 1º de mayo y el 1º de septiembre de 2009, en un espíritu de colaboración con organismos de las Naciones Unidas y regionales (secc. I). En el informe se proporciona una descripción breve de sus esferas de trabajo, dentro de los términos de su mandato, para hacer un seguimiento de las condiciones de los derechos humanos de los pueblos indígenas en todo el mundo y promover medidas para mejorar esas condiciones en consonancia con las normas internacionales pertinentes (secc. II). Esas esferas de trabajo entran dentro de cuatro ámbitos de actividad interrelacionados: la promoción de las buenas prácticas, los estudios temáticos, los informes de países y las denuncias de violaciones de los derechos humanos. El informe ofrece un análisis de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, entre otras cosas de su aprobación y de acontecimientos relacionados con ella y de su carácter y contenido generales, y pone de relieve la función central que desempeña ese documento en la promoción de los derechos de los pueblos indígenas por parte del sistema de las Naciones Unidas, los Estados, las organizaciones de pueblos indígenas y los colaboradores de la sociedad civil (secc. III).

4. El Relator Especial agradece el apoyo que le ha dado el personal de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). También desea manifestar su agradecimiento al personal del Programa de derecho y política de los pueblos indígenas de la Universidad de Arizona y a los investigadores vinculados al Programa por su constante ayuda en todos los aspectos de su labor. Por último, el Relator Especial desea manifestar su agradecimiento a los numerosos pueblos indígenas, gobiernos, órganos y organismos de las Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales (ONG) y otras entidades y personas que cooperaron con él durante el pasado año y medio en el cumplimiento de su mandato.

II. **Ámbito del mandato**

5. En su resolución 2001/57, la Comisión de Derechos Humanos estableció el mandato del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas con la facultad, entre otras cosas, de “recabar, solicitar, recibir e intercambiar información y comunicaciones de todas las fuentes pertinentes” incluidos “los propios indígenas, sus comunidades y organizaciones” sobre las violaciones de sus derechos humanos y “formular recomendaciones y propuestas sobre medidas y actividades apropiadas para prevenir y remediar” esas violaciones (párr. 1). Asimismo, 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).

6. En su resolución 6/12, el Consejo de Derechos Humanos amplió el ámbito de la resolución inicial de la Comisión añadiendo directrices para que el Relator Especial cooperara con los Estados, los pueblos indígenas, los organismos de las Naciones Unidas y regionales y las ONG, y prestara atención especial 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, dando de ese modo a las actividades del Relator Especial un marco normativo claro, que se examina más detenidamente en la sección III.

A. **Coordinación con otros mecanismos y órganos**

7. Como se señala en la resolución 6/12 del Consejo de Derechos Humanos, la coordinación con otras instituciones es un aspecto fundamental del mandato del Relator Especial. En esa resolución, el Consejo indicaba al Relator Especial que “trabajase en estrecha cooperación, procurando evitar las duplicaciones innecesarias, con otros procedimientos especiales y los órganos subsidiarios del Consejo de Derechos Humanos, los órganos pertinentes de las Naciones Unidas, los órganos de tratados y las organizaciones regionales de derechos humanos” (resolución 6/12 párr. 1, apartado d)).

8. Se pedía específicamente al Relator Especial que “trabajase en estrecha cooperación con el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas y participase en su período de sesiones anual” (resolución 6/12, párr. 1, apartado e)). Esa cooperación se extiende igualmente al mecanismo de expertos, que ha recibido el mandato del Consejo de Derechos Humanos de invitar al Relator Especial a su período de sesiones anual con miras a “que aumente la cooperación y evite duplicar la labor” de los mecanismos respectivos (resolución 6/36, párr. 5). En el desempeño de su labor, el Relator Especial ha constatado un elevado nivel de confusión entre los grupos indígenas, las organizaciones no gubernamentales y otras partes interesadas en relación con los papeles y funciones respectivos de los tres mecanismos, así como con el lugar que ocupan en la estructura institucional de las Naciones Unidas, y cree

que es esencial proporcionar continuamente información acerca de los mandatos y funciones de cada uno de esos mecanismos¹.

9. Con el objetivo de ocuparse de algunas de las cuestiones relacionadas con los papeles y las funciones de los tres mecanismos, el Relator Especial participó en un seminario que se celebró en Madrid del 4 al 6 de febrero de 2009 al que asistieron los miembros del mecanismo de expertos y cuatro miembros del Foro Permanente, así como diversos expertos procedentes de varias regiones, entre ellos el anterior Relator Especial, Rodolfo Stavenhagen. El objetivo principal de la reunión, organizada por el Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas y el Grupo de Trabajo Intercultural Almaciga, era promover un diálogo oficioso entre los miembros de los tres mecanismos a fin de coordinar mejor su labor y sus actividades con otros organismos y órganos de las Naciones Unidas, especialmente la necesidad de que haya una estrecha cooperación y colaboración para promover la efectividad de los derechos proclamados en la Declaración de las Naciones Unidas. Durante la reunión, los expertos debatieron métodos para racionalizar la labor de los tres mecanismos examinando la esfera o las esferas de trabajo prioritarias de sus mandatos respectivos y determinando formas en que pudieran optimizarse los aspectos de cada mandato².

10. El Relator Especial informa anualmente al Foro Permanente y al mecanismo de expertos y también ha participado activamente en el establecimiento de un diálogo sobre las cuestiones indígenas con organismos de la Secretaría de las Naciones Unidas, sus presencias regionales y los organismos especializados. El 20 de mayo de 2009, junto a representantes de diversos organismos de las Naciones Unidas, participó en un seminario organizado en Nueva York por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el que puso de relieve la función de los organismos y programas de las Naciones Unidas en la aplicación a la Declaración de las Naciones Unidas. También mantuvo el 21 mayo una reunión con funcionarios de la División de Relaciones con el Público de la Secretaría a raíz de la cual ha venido trabajando para promover la coordinación en esferas de interés mutuo.

11. El Relator Especial participó en dos seminarios que se celebraron en América Latina acerca de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, uno en Lima del 6 al 8 de octubre de 2008 en colaboración con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y otro en Montelimar (Nicaragua) del 10 al 13 de junio de 2009, organizado por el ACNUDH. A nivel regional el ACNUDH promueve la aplicación de los derechos, y las obligaciones correspondientes de los Estados, que se enuncian en la Declaración mediante la educación, la recopilación de información y la prestación de servicios de asesoramiento. Durante los seminarios, el Representante Especial hizo exposiciones sobre el contenido y la Declaración y los medios para aplicarla en la región de América Latina. La Declaración fue también el objeto de una exposición que hizo ante los participantes en un seminario que tenía como tema “La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas: un programa pendiente”, organizado por el PNUD el 11 de noviembre de 2008 en San José.

¹ Véase la resolución del Consejo Económico y Social 2000/22, por la que se establece el Foro Permanente y la resolución del Consejo de Derechos Humanos 6/36, por la que se establece el mecanismo de expertos. Puede encontrarse un análisis más pormenorizado de la complementariedad y las diferencias entre esos organismos en el documento A/HRC/12/34.

² Resumen del informe relativo al Seminario internacional de expertos sobre el papel de los mecanismos de las Naciones Unidas con un mandato específico sobre los derechos de los pueblos indígenas (A/HRC/12/34/Add.7).

12. El 3 de junio de 2008, el Relator Especial fue el orador principal en un seminario que tenía como tema “La promoción de los derechos indígenas y el desarrollo en América Latina y el Caribe”, celebrado en Washington, D.C. En su intervención, el Relator Especial se centró en la función del Banco Mundial en relación con diversos problemas e iniciativas relacionados con los pueblos indígenas. El Representante Especial sigue manteniendo contactos y colaborando con representantes del Banco Mundial para estudiar formas de mejorar la coordinación en cuestiones relacionadas con ese tema en América Latina y otros lugares.

13. El 25 de octubre de 2008 el Relator Especial participó en un seminario de expertos sobre los derechos territoriales de los indígenas y el principio del consentimiento libre, previo e informado, celebrado en Washington, D.C. con el patrocinio de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y ha intercambiado información con esa Comisión, con respecto a varios casos. El Relator Especial también ha confirmado su disposición a colaborar con el Grupo de Trabajo sobre Comunidades/Poblaciones Indígenas de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y espera con interés estudiar medios concretos de potenciar la colaboración con la Comisión y otros organismos regionales en el futuro. Esas iniciativas, actuales y potenciales, están en consonancia con la resolución 6/12 del Consejo de Derechos Humanos, en la que se encomienda al Relator Especial que “... entable un diálogo de cooperación sistemático con ... instituciones regionales o subregionales internacionales”.

III. Esferas de trabajo

14. El Relator Especial ha participado en diversas actividades comprendidas en su mandato de hacer un seguimiento de las condiciones de los derechos humanos de los pueblos indígenas en todo el mundo y promover medidas para mejorarlas en consonancia con las normas internacionales pertinentes, entre ellas las de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. En general, el Relator Especial ha tratado de elaborar métodos de trabajo orientados al diálogo constructivo con los gobiernos, los pueblos indígenas, las ONG, los organismos pertinentes de las Naciones Unidas y otros actores, a fin de resolver cuestiones y situaciones difíciles y consolidar los progresos ya conseguidos. Cabe afirmar que las diversas actividades que ha realizado en ese espíritu están comprendidas en el ámbito de cuatro esferas de actividad relacionadas entre sí, a saber: la promoción de las buenas prácticas, los estudios temáticos, los informes de países y las denuncias de violaciones de los derechos humanos.

A. Promoción de las buenas prácticas

15. La primera esfera de trabajo del Relator Especial se desprende de la directriz del Consejo de Derechos Humanos de “individualizar ... y promover prácticas óptimas” (resolución 6/12 del Consejo de Derechos Humanos, párr. 1, a)). El Relator Especial ha centrado su atención en la labor de promoción de reformas jurídicas, administrativas y programáticas en el plano nacional para aplicar las normas de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y otros instrumentos internacionales pertinentes. Una reforma de ese tipo

es una labor considerable y, dadas las complejidades de toda clase que entraña, requiere de los gobiernos un compromiso firme, tanto financiero como político.

16. En el desempeño de su labor el Relator Especial ha recibido solicitudes para que, en el marco de iniciativas de reforma constitucional y legislativa, preste asistencia proporcionando orientación sobre la manera de armonizar esas iniciativas con las normas internacionales pertinentes. Poco después de que el Relator Especial asumiese su mandato en mayo de 2008, diversas organizaciones indígenas y el Presidente de la Asamblea Constituyente del Ecuador le pidieron asistencia técnica en relación con el proceso de reforma constitucional, en el marco del programa de asistencia técnica del PNUD en el país. Durante su visita de trabajo, el Relator Especial tuvo la oportunidad de entablar un diálogo constructivo con miembros de la Asamblea Constitucional, expertos y representantes de organizaciones indígenas y de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE). El Relator Especial presentó diversas observaciones al Gobierno sobre algunas de las cuestiones planteadas durante su visita de trabajo, teniendo en cuenta las normas internacionales pertinentes (véase A/HRC/9/9/Add.1). La nueva Constitución del Ecuador, aprobada por referendo en septiembre de 2008, contiene importantes disposiciones en que se afirman los derechos colectivos de los indígenas. El Relator Especial sigue haciendo un seguimiento de la aplicación de esas reformas y la legislación posterior en el Ecuador.

17. El Relator Especial también ha promovido las buenas prácticas alentando las medidas positivas adoptadas por los Estados Miembros. En diciembre de 2008, el Relator Especial fue invitado a asistir a una ceremonia en Awas Tingni (Nicaragua), durante la cual el Gobierno entregó a esa comunidad indígena el tan esperado título de propiedad de sus tierras ancestrales, como lo había exigido el fallo de 2001 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En un comunicado de prensa posterior a la ceremonia de entrega, el Relator Especial encomió al Gobierno de Nicaragua por adoptar medidas positivas para aplicar el fallo. El Relator Especial seguirá haciendo un seguimiento de los progresos para asegurar que los terceros respeten plenamente en la práctica los derechos de los awas tingni a las tierras de su propiedad y para tratar de resolver las reclamaciones de otras comunidades indígenas relativas a la tierra y a cuestiones conexas.

18. En abril de 2009 el Relator Especial visitó Chile para evaluar la situación de los pueblos indígenas de ese país, como seguimiento de la visita que su predecesor hizo a Chile en 2003. Si bien persisten muchos de los problemas de los pueblos indígenas en Chile, el Gobierno ha adoptado en los últimos años medidas importantes para promover la protección de esos derechos, entre ellas la ratificación, en septiembre de 2008, del Convenio núm. 169 de la OIT sobre los pueblos indígenas y tribales en países independientes de 1989, y el compromiso de llevar a cabo reformas constitucionales para reconocer y promover los derechos de los indígenas. Teniendo presente el proceso de reforma constitucional, el Relator Especial elaboró un informe³ que presentó al Gobierno, y que posteriormente se publicó, en el que se describen y analizan los diversos elementos aplicables del derecho de consulta y se presentan ejemplos de mecanismos de consulta utilizados en otros países. El Gobierno ha iniciado consultas con grupos indígenas de Chile en relación con el proceso de reforma constitucional, y el Relator Especial sigue haciendo un seguimiento de los avances realizados en las consultas.

³ A/HRC/12/34/Add.6.

19. El Relator Especial participó en un seminario sobre derechos de los indígenas celebrado en Yakarta los días 16 y 17 de marzo de 2009 con el patrocinio de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de Indonesia y la Alianza de los Pueblos Indígenas del Archipiélago. En el seminario, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Alianza de los Pueblos Indígenas anunciaron un acuerdo respecto de un programa conjunto para afrontar las cuestiones indígenas, lo que constituye un buen ejemplo de coordinación entre una comisión independiente de derechos humanos de un Estado y una organización indígena importante.

20. El 22 de octubre de 2008, el Relator Especial asistió a la 65ª convención del National Congress of American Indians, en la que hizo una exposición sobre el uso de normas internacionales para reforzar la protección de los derechos de los pueblos indígenas en los Estados Unidos de América. El National Congress es una coalición de más de 250 naciones indígenas de los Estados Unidos cuya labor consiste en informar las decisiones del Gobierno y el Congreso de los Estados Unidos de América que afectan a los intereses de los pueblos indígenas.

21. Del 27 al 31 de octubre de 2008, el Relator Especial, junto con representantes de comunidades same de todo el territorio same de los países nórdicos y la Federación de Rusia, representantes gubernamentales y otros asistentes, participó en la 19ª Conferencia Same, celebrada en Rovaniemi (Finlandia). En la Conferencia, el Relator Especial tuvo la oportunidad de reunirse con el Consejo Same y con los Parlamentos Same de los países nórdicos a fin de examinar formas de reforzar las disposiciones institucionales para proteger los derechos de los same. Los Parlamentos Same se han convertido en un medio cada vez más eficaz para que el pueblo same logre un mayor control de los asuntos que afectan a sus vidas y sus comunidades.

22. En los Estados Unidos, la Nación Navajo ha establecido una Comisión de Derechos Humanos de la Nación Navajo, en una iniciativa innovadora de un gobierno indígena. El 19 de diciembre de 2008, el Relator Especial asistió a una reunión de “Orientación sobre derechos humanos” organizada por la Comisión para los miembros del Consejo de la Nación Navajo y mantuvo conversaciones con miembros de la Comisión y el Consejo sobre formas de promover los derechos humanos del Pueblo Navajo utilizando mecanismos internacionales de derechos humanos.

23. El Relator Especial visitó Australia para asistir a una reunión cuyo tema era “El 60º aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos: la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los aborígenes y el pueblo isleño del Estrecho de Torres de Australia”, organizada del 3 al 5 de diciembre de 2008 en Canberra por la Foundation for Aboriginal and Islander Research Action. Durante la visita, el Relator Especial tuvo oportunidad de reunirse oficiosamente con diversos representantes gubernamentales, lo cual fue el inicio de un diálogo constructivo en preparación de la misión del Relator en agosto de 2009.

24. Un componente importante de los intentos por crear buenas prácticas en el plano nacional es la política de compromiso con la promoción de los derechos de los pueblos indígenas de conformidad con la Declaración de las Naciones Unidas. Como se ha señalado, en 2009 Australia apoyó oficialmente la Declaración y Colombia expresó su apoyo a ésta. El Relator Especial seguirá promoviendo en su labor futura los avances positivos. El Relator Especial reitera su voluntad de ofrecer una asistencia técnica y de asesoramiento constructiva a los gobiernos, las empresas, los pueblos indígenas y otras partes interesadas, según se requiera, en sus intentos por adoptar iniciativas y reformas jurídicas, administrativas y programáticas en

cuestiones indígenas. La labor del Relator Especial en ese sentido estará orientada hacia la práctica y encaminada a determinar y promover modelos que puedan aplicarse en contextos diversos. En sus informes posteriores a la Asamblea General y al Consejo de Derechos Humanos y en otros informes públicos, el Relator Especial se propone presentar en detalle los modelos que existan y hayan dado resultado en diversos contextos.

B. Estudios temáticos

25. La segunda esfera de trabajo del Relator Especial, que tiene por objeto contribuir a las buenas prácticas en situaciones nacionales determinadas, entraña la realización de estudios sobre cuestiones o temas de interés para los pueblos indígenas en todos los países y regiones del mundo o la participación en dichos estudios. El anterior Relator Especial hizo varios estudios temáticos para determinar las cuestiones principales y sentar las bases de medidas prácticas y reformas positivas consiguientes, en particular con respecto a las repercusiones de los proyectos de desarrollo en las comunidades indígenas; la aplicación de leyes nacionales y normas internacionales para proteger los derechos de los indígenas; los pueblos indígenas y el sistema educativo; la relación entre derecho público y derecho consuetudinario indígena; y las normas internacionales relativas a los pueblos indígenas.

26. No obstante, teniendo en cuenta el establecimiento del mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas con el mandato de proporcionar recomendaciones y conocimientos temáticos especializados al Consejo de Derechos Humanos sobre cuestiones que afectan a los pueblos indígenas, el Relator Especial considera ahora que la tarea de hacer estudios temáticos es secundaria en relación con sus demás esferas de trabajo. Su labor será en su mayor parte complementaria de la del mecanismo de expertos, al que prestará su apoyo. A ese respecto, sobre la base de su experiencia como Relator Especial, a comienzos de 2009 proporcionó información al mecanismo de expertos para el estudio que realiza actualmente sobre el derecho de los pueblos indígenas a la educación.

27. Además, en aras de una mejor comprensión de las dificultades específicas a que se enfrentan las mujeres indígenas, el Relator Especial, junto con la anterior Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Yakin Ertürk, participó en una consulta regional sobre la violencia contra las indígenas en Asia y el Pacífico. La consulta regional, organizada en Nueva Delhi por el Foro de Asia y el Pacífico sobre la mujer, el derecho y el desarrollo y el grupo de desarrollo Mahila Sarvangeen Utkarsha Mandal, precedió a una consulta nacional, que se celebró del 14 al 18 de octubre de 2008. Los participantes en las consultas, muchos de ellos mujeres indígenas de la región, señalaron problemas esenciales recurrentes que contribuyen a la violencia, como los actos de discriminación contra mujeres indígenas en los siguientes ámbitos: mundialización económica; militarización y conflictos armados; y cultura, tradición y religión y sus consecuencias intersectoriales en la vida de las mujeres indígenas. El diálogo con los dos Relatores Especiales se centró en determinar estrategias y mecanismos eficaces para hacer frente a las múltiples formas de violencia contra la mujer indígena en los planos nacional, regional e internacional, y a extraer conclusiones de las buenas prácticas. Las consultas culminaron en un informe titulado “Defensa de los derechos de las mujeres indígenas en Asia y el Pacífico: hacia un futuro incluyente y sin violencia”.

28. El Relator Especial también colabora con organizaciones no gubernamentales y expertos indígenas en dos iniciativas relacionadas con dos esferas temáticas de interés recurrente para los pueblos indígenas. La primera de ellas es un seminario organizado por las organizaciones no gubernamentales Khredda y Centro UNESCO de Cataluña que se celebrará en octubre de 2009 y tratará de mecanismos de solución de conflictos relacionados con las industrias de extracción de recursos que operan o se proponen operar en territorios indígenas. Ese seminario y el informe resultante responden a la recomendación formulada el año anterior por el Foro Permanente de que el Relator Especial realizara un estudio sobre las empresas transnacionales, y su propósito es complementar la propia labor del Foro Permanente en la materia. La segunda iniciativa es un estudio polifacético sobre pluralismo jurídico y derecho consuetudinario indígena, que se hará en colaboración con el Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos y el ACNUDH. Es probable que ese estudio comience el próximo año con un taller en la Universidad de Arizona (Estados Unidos).

C. Informes de países

29. La tercera esfera de la labor del Relator Especial conlleva la investigación y la presentación de informes sobre la situación general de los derechos humanos de los pueblos indígenas en países determinados. Los informes sobre las situaciones en los países incluyen conclusiones y recomendaciones encaminadas a reforzar las buenas prácticas, determinar las esferas que son motivo de preocupación y mejorar las condiciones de los pueblos indígenas en materia de derechos humanos. El proceso de presentación de informes suele incluir una visita a los países objeto de examen, en particular la capital y lugares seleccionados por la preocupación que suscitan, durante la cual el Relator Especial dialoga con representantes del gobierno, comunidades indígenas de diferentes regiones y agentes de diversos sectores de la sociedad civil que trabajan en cuestiones pertinentes para los pueblos indígenas. De conformidad con el Código de conducta para los titulares de mandatos de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos (véase resolución 5/2 del Consejo de Derechos Humanos), esas visitas solo tendrán lugar con el consentimiento y la colaboración del gobierno de que se trate.

30. Desde el comienzo de su mandato, el Relator Especial ha visitado el Brasil⁴, Nepal⁵, Botswana⁶ y Australia con el fin de informar sobre esos países, y ha realizado visitas de seguimiento a Chile⁷ y Colombia para evaluar los progresos logrados en la aplicación de las recomendaciones formuladas en los informes de su predecesor. Además, el Relator Especial visitará la Federación de Rusia en octubre de 2009 y ha recibido indicios positivos de la República del Congo en relación con una visita futura. El Relator Especial espera las respuestas a sus solicitudes de visitar la India e Indonesia que, según confía, que esperan sean consideradas favorablemente en un futuro cercano.

⁴ A/HRC/12/34/Add.2.

⁵ A/HRC/12/34/Add.3.

⁶ A/HRC/12/34/Add.4.

⁷ A/HRC/12/34/Add.6.

D. Denuncias de violaciones de los derechos humanos

31. Por último, la cuarta y quizá principal esfera de trabajo del Relator Especial conlleva responder en forma permanente a denuncias específicas de violaciones de los derechos humanos⁸. Un aspecto fundamental del mandato del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, reafirmado por el Consejo de Derechos Humanos, es reunir, solicitar, recibir e intercambiar “información y comunicaciones de todas las fuentes pertinentes, incluidos los gobiernos, los indígenas y sus comunidades y organizaciones, sobre las violaciones denunciadas de sus derechos humanos y libertades fundamentales” (resolución 6/12, párr. 1, b)). El Relator Especial ha hecho hincapié en su mandato de entablar “un diálogo de cooperación sistemático con todos los actores pertinentes” (resolución 6/2, párr. 1, f)) formulando estrategias de largo plazo para toda la labor que realiza en relación con las denuncias de violaciones de los derechos humanos de los pueblos indígenas.

32. La capacidad del Relator Especial para ocuparse de situaciones específicas de denuncias de violaciones depende en gran medida de la información que le suministran los pueblos indígenas y sus organizaciones, las organizaciones no gubernamentales y otras fuentes. El año pasado el Relator Especial recibió información relativa a denuncias de violaciones de los derechos humanos de países de todo el mundo y, en respuesta a esas denuncias, ha enviado numerosas comunicaciones a gobiernos sobre esas situaciones. Esos casos tenían que ver, entre otras cosas, con violaciones del derecho al consentimiento libre, previo e informado, especialmente en relación con la extracción de recursos naturales y el desplazamiento o el desalojo de comunidades indígenas; la denegación de los derechos de los pueblos indígenas a las tierras y los recursos; la situación de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario; los incidentes de amenazas o actos de violencia contra pueblos y personas indígenas, entre ellos defensores de los derechos indígenas; y la preocupación por reformas constitucionales o legislativas relacionadas con cuestiones indígenas.

33. Habida cuenta de los limitados recursos disponibles, el Relator Especial no está en condiciones de responder a todos los casos que se someten a su consideración. No obstante, en general hace todo lo posible para adoptar medidas sobre la base de la información detallada y creíble disponible sobre una situación grave comprendida dentro de su mandato respecto de la cual quepa razonablemente esperar que su intervención tenga repercusiones positivas, al lograr que se preste la atención necesaria a la situación o que las autoridades gubernamentales y otros agentes adopten medidas correctoras. Alternativamente, el Relator Especial puede adoptar medidas cuando la situación representa un patrón más amplio de violación de los derechos humanos de los pueblos indígenas o está relacionada con él. El Relator Especial ha procurado responder a denuncias de violaciones de los derechos humanos provenientes de muy diversos países y regiones.

34. La primera medida que suele adoptar con respecto a la información es escribir una carta al gobierno de que se trate, que incluye una solicitud de respuesta del gobierno. En algunos casos el Relator Especial ha hecho declaraciones públicas en

⁸ En los informes presentados al Consejo de Derechos Humanos se puede consultar un resumen completo de las comunicaciones enviadas, las respuestas recibidas de los gobiernos y las observaciones del Relator Especial. Véanse A/HRC/9/9/Add.1 y Corr.1 y A/HRC/12/34/Add.1.

las que pone de relieve violaciones de los derechos humanos denunciadas o expresa su preocupación al respecto. Si las circunstancias lo justifican y el gobierno interesado lo acepta, el Relator Especial puede hacer una visita al país para examinar una situación determinada, como hizo para examinar la situación de las comunidades indígenas que se han visto afectadas por la construcción de un proyecto hidroeléctrico en el río Changuinola, en Panamá⁹ y para examinar cuestiones de derechos humanos relacionadas con los enfrentamientos entre pueblos indígenas y la policía en Bagua (Perú)¹⁰. Además, como ha hecho en relación con las situaciones examinadas en esos dos países y espera hacer en casos futuros, puede publicar observaciones detalladas con análisis y recomendaciones presentados con la esperanza de que sirvan a los gobiernos y los pueblos indígenas interesados en sus intentos por solucionar los problemas planteados.

35. En algunos casos, se invita al Relator Especial a participar en una actividad en la que se pone en su conocimiento información sobre presuntas violaciones de derechos humanos de pueblos indígenas. Del 9 al 11 de diciembre de 2008, el Relator Especial asistió a una consulta en el estado de Minnesota (Estados Unidos de América) referente a la exhumación de tumbas hmong en Wat Tham Krabok (Tailandia) y oyó el relato de familias afectadas por las exhumaciones que viven ahora en Minnesota. La información que se facilitó al Relator Especial se recogió en una comunicación remitida al Gobierno de Tailandia el 10 de marzo de 2008¹¹.

36. El Relator Especial se propone evitar el enfoque de “puerta giratoria” que consiste en limitarse a enviar una comunicación al gobierno interesado y recibir una respuesta de su parte, y, en lugar de ello, trata de entablar un diálogo activo con los Estados, los pueblos indígenas y otros agentes con el fin de seguir de cerca y evaluar las situaciones, determinar las causas profundas de los problemas inmediatos, promover medidas concretas basadas en progresos ya conseguidos y formular recomendaciones que sean prácticas, bien fundadas en los conocimientos disponibles y acordes con las normas pertinentes de derechos humanos. En consecuencia, los derechos reconocidos a los pueblos indígenas en la Declaración de las Naciones Unidas constituyen la base del diálogo que el Relator Especial inicia o mantiene con los gobiernos, en relación con denuncias de violaciones de los derechos humanos.

IV. Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas

37. Como se ha señalado, en su resolución 6/12, el Consejo de Derechos Humanos encomienda 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)), proporcionándole de ese modo un marco normativo claro para su labor. Al Relator Especial se le da el mandato de que trabaje en estrecha cooperación con los Estados, los pueblos indígenas, los órganos de las Naciones Unidas y regionales y las organizaciones no gubernamentales, y que preste especial atención a los obstáculos que impiden a los indígenas disfrutar plenamente de sus derechos humanos y a las prácticas óptimas para superar esos obstáculos. Ese

⁹ A/HRC/12/34/Add.5.

¹⁰ A/HRC/12/34/Add.8.

¹¹ A/HRC/12/34/Add.1.

espíritu de respeto, cooperación y entendimiento mutuo sirve de base a la función del Relator Especial para encontrar medios eficaces con los que hacer plenamente efectivos los derechos de los pueblos indígenas proclamados en la Declaración de las Naciones Unidas, y contribuir a una mejor comprensión (de todas las partes implicadas, y con su colaboración) de las consecuencias jurídicas, políticas, económicas e institucionales del reconocimiento internacional de los derechos de los pueblos indígenas, y a que se materialicen los derechos asociados con ese reconocimiento.

38. Los derechos enunciados en la Declaración de las Naciones Unidas sirven de plataforma para el modo cooperativo en que desempeña su labor el Relator Especial, fundamentan su colaboración con los mecanismos de las Naciones Unidas con los que coopera y son el eje de su labor concertada con Estados, organizaciones de pueblos indígenas y colaboradores de la sociedad civil. Subrayando el papel fundamental que desempeña el documento en la promoción de los derechos de los pueblos indígenas, la presente sección incluye un breve análisis de la aprobación de la Declaración de las Naciones Unidas, su carácter y contenido generales y el modo en que pueden hacer efectivos los derechos recogidos en la Declaración los integrantes del sistema de las Naciones Unidas, los Estados, los pueblos indígenas y sus organizaciones y los colaboradores de la sociedad civil.

A. Aprobación

39. Durante los tres últimos decenios, las reivindicaciones de reconocimiento de los pueblos indígenas en todo el mundo han llevado al surgimiento gradual de una doctrina común sobre el contenido de los derechos de esos pueblos basada en principios arraigados de políticas y normas internacionales de derechos humanos. Ese entendimiento normativo común ha sido promovido por procesos internacionales y regionales de establecimiento de normas; por la práctica de órganos, mecanismos y organismos especializados internacionales de derechos humanos; y por un número considerable de reuniones de expertos y de conferencias internacionales. Además, el surgimiento de ese entendimiento común se ha ido reflejando cada vez más en la práctica estatal y en las reformas constitucionales, legislativas e institucionales nacionales y se ha visto respaldado por ellas. La Declaración 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 fuentes preexistentes de normas internacionales de derechos humanos.

40. Las prolongadas negociaciones de más de dos decenios y medio que culminaron con la aprobación de la Declaración de las Naciones Unidas el 13 de septiembre de 2007, contaron con la participación de los Estados, los pueblos indígenas y expertos independientes en un amplio debate multilateral que fue crucial para la aparición en el plano internacional de una doctrina común sobre los derechos de los pueblos indígenas. En particular, aunque influida por las deliberaciones celebradas en el seno de las Naciones Unidas en torno a la iniciativa de elaborar una declaración sobre los derechos de los indígenas, la formulación del Convenio núm. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, que consolidaba los derechos enunciados en su predecesor, el Convenio núm. 107 de la OIT de 1957, contribuyó a su vez al proceso que condujo finalmente a la aprobación de la Declaración.

41. La Asamblea General aprobó la Declaración de las Naciones Unidas en su resolución 61/295 con los votos de una mayoría abrumadora de 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, el Canadá, los Estados Unidos y Nueva Zelandia) mostraron su desacuerdo con la formulación de artículos concretos o su preocupación respecto del proceso de aprobación, también expresaron una aceptación general de los principios y valores básicos enunciados en ella.

42. A pesar de su voto inicial, en 2009 Australia apoyó oficialmente la Declaración y, en una declaración que recibió amplia difusión, se comprometió a aplicar plenamente las normas contenidas en ella. Esa evolución positiva en las políticas de Australia respecto de los pueblos indígenas fue señalada por el Relator Especial en un comunicado de prensa distribuido conjuntamente con los Presidentes del mecanismo de expertos y del Foro Permanente en abril de 2009. Colombia, que se había abstenido en la votación sobre la Declaración, envió una carta a la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos el 20 de abril de 2009 por conducto del Viceministro de Relaciones Multilaterales en la que expresaba su apoyo a la Declaración y a los principios contenidos en ella y hacía suyos los conceptos de igualdad, respeto por la diversidad y no discriminación que constituyen el fundamento de la Declaración. Se espera que los Estados que se abstuvieron o votaron en contra de la aprobación adopten posturas similares.

B. Contenido y carácter generales

43. La justificación normativa básica de la Declaración figura en el sexto párrafo del preámbulo en el 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 propósito fundamentalmente reparador del instrumento. Lejos de afirmar derechos especiales, la Declaración trata de reparar las consecuencias actuales de la denegación histórica del derecho a la libre determinación y de otros derechos humanos fundamentales recogidos en instrumentos internacionales de aplicación general.

44. La Declaración proclama 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 derechos humanos de 1966, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Reflejando la posición del derecho internacional contemporáneo en relación con ese principio y las exigencias de los propios pueblos indígenas, la afirmación de la libre determinación en la Declaración se considera compatible con el principio de la integridad territorial y la unidad política de Estados soberanos e independientes¹².

¹² Artículo 46, párr. 1.

45. Sobre esa base, la Declaración presenta una lista detallada de derechos que constituyen “las normas mínimas para la supervivencia, la dignidad y el bienestar de los pueblos indígenas del mundo” (artículo 43). En la Declaración se reafirman 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 se 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 indígenas¹³. Al mismo tiempo, la Declaración afirma 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.

46. Junto con la afirmación 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”¹⁴ y a ser consultados en relación con las decisiones que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado¹⁵.

47. La Declaración no afirma 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 esferas como la cultura, la salud o la propiedad, que se reconocen en otros instrumentos internacionales y son de aplicación universal.

48. 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 pone de manifiesto la labor de los órganos de las Naciones Unidas establecidos en virtud de tratados y otros mecanismos de derechos humanos. Por tanto puede considerarse que encarna hasta cierto punto principios generales de las normas internacionales de derechos humanos. Además, en la medida en que tienen conexión con una pauta uniforme de la práctica internacional y estatal, también pueden considerarse que algunos aspectos de las disposiciones de la Declaración reflejan normas del derecho internacional consuetudinario¹⁶. En

¹³ Artículo 22, párr. 1.

¹⁴ Artículo 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”).

¹⁵ Artículo 19 (“Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados (...) antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado”). En las observaciones relativas al Ecuador puede encontrarse un análisis del principio del consentimiento libre, previo e informado (A/HRC/9/9/Add.1 y Corr.1).

¹⁶ Véase S. James Anaya y Siegfried Wiessner, “The UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: Towards Re-empowerment”, *Jurist* (3 de octubre de 2007).

cualquier caso, como resolución aprobada por la Asamblea General con los votos de una mayoría abrumadora de Estados Miembros, la Declaración representa la asunción de un compromiso con sus disposiciones por parte de las Naciones Unidas y de sus Estados Miembros en el marco de las obligaciones establecidas por la Carta de las Naciones Unidas de promover y proteger los derechos humanos de modo no discriminatorio.

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

C. Mecanismos para hacer efectivos los derechos

1. Cooperación entre los elementos del sistema de las Naciones Unidas¹⁷

50. Aplicar la Declaración es una empresa conjunta que corresponde especialmente a los órganos, mecanismos y organismos especializados 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. Con miras a asignar la función de hacer efectivos los derechos enunciados en la Declaración, en el artículo 42 se subraya la función de los órganos y los organismos especializados de las Naciones Unidas, a los que se insta a promover “el respeto y la plena aplicación de las disposiciones de la presente Declaración” y a “velar” por su eficacia. En el artículo 41 de la Declaración se hace un llamamiento explícito a los órganos y organismos especializados del sistema 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”.

51. Como se ha explicado, el mandato del Relator Especial confía al mandatario la responsabilidad de promover la Declaración y otros instrumentos internacionales pertinentes relacionados con los derechos de los pueblos indígenas en relación con otras entidades del sistema de las Naciones Unidas en los planos mundial, regional y nacional. Como se ha señalado más arriba, el Relator Especial reconoce plenamente la necesidad de que haya una estrecha cooperación y colaboración con el Foro Permanente y el mecanismo de expertos, así como con la Secretaría de las Naciones Unidas, sus presencias regionales y los organismos especializados, con miras a colaborar en la importante tarea de promover la efectividad de los derechos afirmados en la Declaración. El Relator Especial está sinceramente comprometido con esa tarea como parte de sus actividades venideras y esa cooperación inspira su relación con Estados, organizaciones de pueblos indígenas y otros asociados de la sociedad civil.

¹⁷ Puede encontrarse un examen más detenido de la función que desempeñan las Naciones Unidas a la hora de reafirmar y hacer efectivos los derechos enunciados en la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas en A/HRC/9/9, párrs. 60 a 73.

2. Papel central de los Estados

52. En el séptimo párrafo del preámbulo de la Declaración se proclama la “urgente necesidad de respetar y promover los derechos intrínsecos 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 afirma. El papel central del Estado se ve reforzado además por la orientación fundamentalmente reparadora del instrumento en cuestión, que exige que los Estados adopten 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 específicas y con los deseos que expresen.

53. 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” (artículo 38). Otras disposiciones del texto especifican más ese mandato general y exigen a los Estados que adopten medidas positivas concretas en relación con casi todos los derechos proclamados en la Declaración.

54. La aplicación de los derechos consagrados en la Declaración requiere, pues, que los Estados pongan en marcha un programa ambicioso de reformas jurídicas y políticas, de intervenciones institucionales y de reparaciones por las injusticias cometidas en el pasado, en las que se involucre a un gran número de entidades estatales que actúen en sus respectivos ámbitos 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”¹⁸. Ese 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 promover las relaciones de cooperación entre pueblos indígenas y Estados (artículo 37).

55. Además de hacer un llamamiento para que los Estados actúen de manera concreta, en los artículos 4 y 39 de la Declaración se insta 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 por conducto 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 que viven esos pueblos. Además, ese apoyo del Estado ayuda a empoderar a los pueblos indígenas en sus sistemas autónomos de gestión y en la 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.

¹⁸ Erica-Irene A. Daes, “Some Considerations on the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination”, en *Transnational Law and Contemporary Problems*, vol. 3, núm. 1, 9 1993.

56. Para aplicar la Declaración normalmente será necesario o conveniente la aprobación de nuevas leyes o la modificación de la legislación nacional vigente, tal y como se prevé en el artículo 38 de la propia Declaración, que insta a tomar las “medidas legislativas” adecuadas. Normalmente también se necesitarán nuevos marcos normativos, que en muchos países aún son insuficientes o inexistentes. Es importante señalar que, para llevar a cabo las transformaciones jurídicas e institucionales que exige la Declaración, normalmente no basta con aprobar “leyes indígenas” concretas, como han hecho muchos Estados, sino que también es preciso transformar estructuras jurídicas generales en esferas fundamentales. Los tribunales nacionales desempeñan una función decisiva en el proceso de hacer efectivos los derechos de los pueblos indígenas establecidos en normas internacionales. Aun cuando no estén facultados para aplicar directamente la Declaración, los tribunales nacionales pueden y deben emplearla como guía al aplicar las disposiciones de la legislación interna del país.

57. Pero el reconocimiento jurídico y la actuación judicial son sólo condiciones previas potenciales para hacer efectivos en el plano local los derechos de los pueblos indígenas recogidos en la Declaración. El anterior Relator Especial señaló que los procesos recientes de reforma constitucional y jurídica de varios países no se han traducido necesariamente en cambios reales en la vida cotidiana de los pueblos indígenas y que sigue habiendo una “brecha de implementación” entre “la legislación y la realidad cotidiana”¹⁹. Para superar esa 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, reforma jurídica, capacidad técnica y compromiso financiero.

3. Pueblos indígenas

58. Para alcanzar el objetivo de fomentar las “relaciones armoniosas y de cooperación entre los Estados y los pueblos indígenas” que se establece en el párrafo 18 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 afirmados en ese instrumento. La afirmación 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 requieren la participación positiva, en un espíritu de colaboración, tanto de los Estados como de los pueblos indígenas, sin la cual la Declaración jamás podrá ser efectiva.

59. Por lo tanto, la afirmación general de los derechos de los pueblos indígenas hecha en la Declaración no sólo crea obligaciones positivas para los Estados, sino que también confiere responsabilidades importantes a los beneficiarios de esos derechos. Esa interacción entre la afirmación de derechos y la asunción de responsabilidades es particularmente decisiva en esferas en que la Declaración concede un alto grado de autonomía de los pueblos indígenas para dirimir sus cuestiones internas y locales. La actuación positiva de las organizaciones de los pueblos indígenas es necesaria, por definición, para el ejercicio de sus derechos 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 afirma el derecho de los pueblos indígenas a recibir asistencia financiera y técnica de los

¹⁹ E/CN.4/2006/78, párr. 5.

Estados y por conducto de la cooperación internacional para ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones al respecto (artículos 4 y 39).

60. En particular, se insta a los pueblos indígenas a que afirmen su responsabilidad en lo que se refiere a la conservación, el ejercicio y el desarrollo de su patrimonio y sus expresiones culturales²⁰. En la Declaración se reconocen también las responsabilidades intergeneracionales de los pueblos indígenas, incluido el cuidado del medio ambiente, con respecto a sus tierras, territorios y recursos tradicionales (artículos 25 y 29).

61. 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 adopción de decisiones. En la Declaración se recuerda que el funcionamiento de las instituciones indígenas debe tener lugar “de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos” (artículo 34) y se 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 (artículo 22). La comprensión adecuada de esas disposiciones convierte a la Declaración en un poderoso instrumento en manos de los pueblos indígenas para incorporar los derechos humanos a sus sociedades respectivas de una forma respetuosa con sus culturas y valores.

4. Sociedad civil

62. En última instancia, el tipo de cambios sistémicos necesarios para hacer efectiva la Declaración en el plano local no puede lograrse sin involucrar al conjunto de la sociedad y sin la participación de sectores sociales como el sistema educativo, los medios de difusión, las artes, los grupos religiosos y la comunidad empresarial. La participación de la sociedad es un requisito previo imprescindible para eliminar prejuicios y discriminación arraigados que puedan existir contra los pueblos indígenas, especialmente en los ámbitos de la enseñanza, la cultura y la información. En ese 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” (artículo 15, párr. 1), lo cual también se extiende a los “medios de información privados” (artículo 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 agentes sociales como las iglesias, las instituciones académicas y de investigación y los museos.

63. Habida cuenta de la repercusión que tienen sobre 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 principios de la Declaración. Ello es especialmente pertinente en relación con las garantías recogidas en el artículo 32 de la Declaración respecto de los proyectos de extracción de recursos o de desarrollo que afecten a territorios indígenas. En

²⁰ Artículo 12, párr. 1 (derecho a las tradiciones espirituales y religiosas indígenas); artículo 13, párr. 1 (derecho a sus idiomas, literatura y filosofía); artículo 31, párr. 1 (derecho a sus conocimientos y tecnologías tradicionales).

relación con ello, el Foro Permanente ha pedido a las empresas transnacionales que respeten las normas recogidas en la Declaración²¹.

64. En el pasado reciente, algunas organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales han desempeñado un papel fundamental a la hora de prestar apoyo específico a las necesidades de los pueblos indígenas y de promover el respeto de sus derechos, por lo que debe reconocerse su labor. En la actualidad deben considerarse agentes esenciales para difundir el contenido de la Declaración y facilitar un diálogo constructivo entre Estados, pueblos indígenas y demás partes interesadas con miras a promover su aplicación. Algunas de esas organizaciones ya participan en esas actividades, que deben recibir el apoyo de los Estados y de la comunidad de donantes en general.

V. Conclusiones y recomendaciones

A. Cooperación con otros mecanismos y órganos

65. La coordinación con el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas y el mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas es un aspecto importante del cumplimiento del mandato del Relator Especial. Esos tres mecanismos, que se crearon en tiempos diferentes y en respuesta a momentos diferentes del movimiento internacional para proteger los derechos de los pueblos indígenas, tienen mandatos complementarios pero que se superponen en ciertos aspectos. Los intentos actuales de coordinación entre esos tres organismos deben reforzarse y consolidarse para que se conviertan en una característica permanente de su labor, tanto conjunta como independiente.

66. Asimismo, el Relator Especial acoge con satisfacción las oportunidades de cooperación con los organismos y programas de todo el sistema de las Naciones Unidas, así como con las instituciones regionales y especializadas. Esa cooperación debe continuar para promover la sensibilización sobre las cuestiones indígenas y la adopción de medidas programáticas que conduzcan a la integración de esas cuestiones y a la aplicación efectiva de las normas relativas a los derechos de los indígenas afirmadas en los instrumentos internacionales pertinentes.

B. Esferas de trabajo

67. La labor del Relator Especial en virtud de su mandato se inscribe en cuatro esferas que se relacionan entre sí y se refuerzan mutuamente: la promoción de las buenas prácticas, los estudios temáticos, los informes de países y las denuncias de violaciones de los derechos humanos, siendo esa última la categoría que ha requerido mayor atención de manera sistemática. El Relator Especial agradece la cooperación que ha recibido de varios Estados, pueblos indígenas y otros interlocutores en todos los aspectos de su labor. Insta a los Estados que no hayan respondido a sus comunicaciones sobre denuncias de violaciones de los derechos humanos a que lo hagan, e insta también a los Estados que no hayan respondido a su solicitud de visitar el país a que respondan positivamente.

²¹ E/2008/43-E/C.19/2008/13, párr. 26.

C. Cómo hacer efectivos los derechos recogidos en la Declaración de las Naciones Unidas

68. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas constituye un entendimiento común con fuerza legal, de ámbito mundial, del contenido mínimo de los derechos de los pueblos indígenas, fundamentado en diversas fuentes de normas internacionales de derechos humanos. Producto de un prolongado proceso de redacción que incluyó las demandas expresadas por los propios pueblos indígenas, la Declaración refleja y consolida normas de derechos humanos de aplicación general conforme a su interpretación y aplicación por los órganos establecidos en virtud de tratados regionales y de las Naciones Unidas, así como las normas recogidas en el Convenio núm. 169 de la OIT y en otros instrumentos y procesos pertinentes.

69. En consecuencia, la Declaración no se propone conferir a los pueblos indígenas una serie de derechos humanos especiales o nuevos, sino que recoge, en un contexto determinado, principios y normas generales de derechos humanos en relación con circunstancias concretas históricas, culturales y sociales de los pueblos indígenas. Las normas afirmadas en la Declaración tienen un carácter esencialmente reparador, ya que tratan de poner remedio a los obstáculos y la discriminación sistémicos con que se han encontrado los pueblos indígenas para disfrutar de sus derechos humanos fundamentales. Desde esa perspectiva, el contenido de la Declaración está vinculado a las obligaciones ya contraídas por los Estados en virtud de otros instrumentos de derechos humanos.

70. 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 conlleva un complejo proceso de reforma jurídica e institucional, actuación judicial, políticas específicas y procedimientos reparadores especiales. Se trata de un proceso que precisa de un compromiso político y financiero total de los Estados, y que no estará exento de obstáculos y dificultades de todo tipo.

71. Los gobiernos desempeñar un papel decisivo para asegurar que las distintas partes interesadas conozcan la Declaración y comprendan sus disposiciones de forma suficiente. En consecuencia, el Relator Especial alienta y apoya las iniciativas de los Estados para sensibilizar y ofrecer capacitación técnica a funcionarios gubernamentales, miembros de órganos legislativos e instituciones nacionales de derechos humanos, autoridades judiciales y todos los demás interesados pertinentes, incluida la sociedad civil y los propios pueblos indígenas, y reitera su compromiso de ofrecer asistencia para ello, cuando sea necesaria.

72. En el desempeño de su labor, el Relator Especial ha puesto de relieve que las medidas positivas o especiales necesarias para hacer efectiva la Declaración deben abarcar las disposiciones institucionales y los marcos normativos 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. Ello resulta especialmente importante en esferas, destacadas en la Declaración, en las que hacer efectivos los derechos de los pueblos indígenas está inextricablemente unido a políticas generales del Estado en ámbitos como los recursos naturales, la enseñanza, la cultura y la salud, y en los planes y estrategias de desarrollo del Estado.

73. El sistema y los organismos especializados, fondos y programas de las Naciones Unidas, incluidos los mecanismos de derechos humanos con mandatos específicos que guarden relación con cuestiones indígenas (como el Foro Permanente, el mecanismo de expertos y el Relator Especial), desempeñan un papel decisivo a la hora de promover la aplicación de la Declaración en el plano nacional. Los principios y derechos afirmados en la Declaración constituyen o amplían el marco normativo de las actividades de las instituciones de derechos humanos de las Naciones Unidas respecto de los pueblos indígenas, incluso en lo que se refiere a la cooperación para el desarrollo en beneficio de los pueblos indígenas y a otras actividades que pueden afectar de alguna forma a los intereses de éstos.

74. En el ejercicio de los derechos y obligaciones que les confiere la Declaración, los propios pueblos indígenas pueden guiarse por los principios normativos de ésta, actuando como promotores de los derechos consagrados en ella, en un espíritu de cooperación. El Relator Especial insiste en que, por definición, es necesaria la actuación positiva de los propios pueblos indígenas para el ejercicio de sus derechos a mantener y desarrollar instituciones y mecanismos de autogobierno. De conformidad con su mandato, en el desempeño de su labor el Relator Especial ha insistido en el mantenimiento de un diálogo sistemático y de colaboración con los pueblos indígenas.

75. De manera semejante, los agentes no gubernamentales desempeñan un papel en la promoción y el respeto de la Declaración. Al igual que sucede con los organismos estatales e internacionales, la Declaración no sólo proporciona a las organizaciones de la sociedad civil un conjunto de prioridades programáticas claras para llevar a cabo actividades que tengan incidencia en los pueblos indígenas, sino también un conjunto de directrices por el que debe regirse la preparación y realización de dichas actividades. El Relator Especial alienta a que se incorporen los derechos de los pueblos indígenas en las actividades de los colaboradores de la sociedad civil que tienen participación en sectores sociales, como, sin ser exhaustivos, el sistema educativo, los medios de difusión, las artes, los grupos religiosos y la comunidad empresarial.