



Asamblea General

Distr. general
3 de octubre de 2006

Original: español

Sexagésimo primer período de sesiones

Tema 64 a) del programa

Cuestiones indígenas

La situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas

Nota del Secretario General*

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los miembros de la Asamblea General el informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen, en cumplimiento del párrafo 18 de la resolución 2005/51 de la Comisión de Derechos Humanos, de 20 de abril de 2005.

* El informe se presenta fuera de plazo debido a consultas.



La situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas

Resumen

El presente informe abarca las actividades realizadas en el período transcurrido entre noviembre de 2005 y octubre de 2006 y se refiere particularmente a algunas cuestiones que a juicio del Relator Especial son preocupantes, por lo que merecen que se les preste especial y urgente atención.

Las actividades desarrolladas por el Relator Especial en el cumplimiento del mandato encargado por la Comisión de Derechos Humanos en 2001 se focalizan en: a) la investigación temática sobre cuestiones que tienen un impacto en la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas; b) visitas a países; y, c) las comunicaciones con los gobiernos acerca de las alegaciones sobre violaciones de derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas en todo el mundo.

En esta ocasión el Relator Especial hace referencia especial a la relevancia para los pueblos indígenas de la adopción por la Asamblea General de la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas, adoptada por el Consejo de Derechos Humanos en su primer período de sesiones.

Durante el período objeto de revisión, el Relator Especial ha visitado oficialmente Nueva Zelandia y el Ecuador, y ha realizado visitas de seguimiento en Guatemala, México y el Canadá.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción.....	1–4	4
II. Actividades llevadas a cabo en el marco del mandato.....	5–32	4
A. Visitas a países.....	15–24	6
1. Visita a Nueva Zelanda.....	16–19	6
2. Visita al Ecuador.....	20–24	7
B. Seguimiento a las recomendaciones incluidas en los informes del Relator Especial.....	25–31	8
C. Comunicaciones con los gobiernos y seguimiento a denuncias sobre violaciones de los derechos humanos de los indígenas.....	32	9
III. El futuro de la protección internacional de los derechos indígenas.....	33–40	10

I. Introducción

1. El informe, que se presenta en cumplimiento de la resolución 2005/51 de la Comisión de Derechos Humanos, de 20 de abril de 2005, es el tercero que presenta a la Asamblea General el Sr. Rodolfo Stavenhagen, Relator Especial sobre la situación de derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. Durante el periodo bajo revisión, el Relator Especial presentó su informe anual al Consejo de Derechos Humanos en su segundo período de sesiones (E/CN.4/2006/78 y Add.1-5).

2. El periodo bajo revisión abarca las actividades realizadas entre noviembre de 2005 y octubre de 2006 y se refiere particularmente, como lo hizo el año pasado en su informe a la Asamblea (A/60/358), a algunas cuestiones que, a su juicio, revisten una especial importancia para la promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas.

3. Las atribuciones comprendidas en el mandato del Relator Especial se describen en las resoluciones 2001/57, 2002/65, 2003/56, 2004/62 y 2005/51 de la Comisión de Derechos Humanos, y más detalladamente, en los informes del Relator Especial E/CN.4/2002/97 (párr. 2 y 3) y E/CN.4/2004/80 (párr. 2). Las normas jurídicas internacionales que orientan la labor del Relator Especial se detallan en sus informes E/CN.4/2002/97 y E/CN.4/2004/80/Add.1 (párrs. 79 a 101).

4. La resolución 2005/51 de la Comisión incluyó como novedad la petición al Relator Especial de preparar un estudio sobre las mejores prácticas para la aplicación de las recomendaciones que figuran en sus informes generales y por países y que presentara un informe sobre la marcha de los trabajos a la Comisión de Derechos Humanos en su 62° período de sesiones.

II. Actividades llevadas a cabo en el marco del mandato

5. El informe anual que presenté en septiembre pasado al Consejo de Derechos Humanos, seguido de un diálogo interactivo con los Estados y organismos no gubernamentales, recoge actividades llevadas a cabo desde marzo de 2005 hasta marzo de 2006. Durante este periodo he continuado enfocándome, como en los años anteriores de vigencia de mi mandato, en tres grandes ámbitos de actuación: en primer lugar, la investigación y desarrollo temático de cuestiones que tienen un impacto en la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas y que se reflejan en el informe principal; en segundo lugar, las visitas a los países; y en tercer lugar, los llamados urgentes y alegaciones respecto de supuestas violaciones de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas.

6. Las actividades llevadas a cabo en estos distintos ámbitos se reflejan en mi informe principal (E/CN.4/2006/78) así como en los anexos a dicho informe. Este año se presentaron cinco anexos, que recogen: las comunicaciones recibidas e intercambiadas durante el periodo bajo revisión respecto de supuestas violaciones de derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas (E/CN.4/2006/78/Add.1); el informe de mi visita a Sudáfrica, llevada a cabo del 28 de julio al 8 de agosto de 2005 (E/CN.4/2006/78/Add.2); el informe de mi visita a Nueva Zelanda, llevada a cabo del 16 al 26 de noviembre de 2006 (E/CN.4/2006/78/Add.3); mi informe de progreso sobre el estudio sobre las mejores prácticas para la aplicación de las recomendaciones de mis informes anuales, en

seguimiento del requerimiento de la Comisión de Derechos Humanos (E/CN.4/2006/78/Add.4); y los informes sobre las conclusiones y recomendaciones de sendos seminarios internacionales organizados por la Unión Interparlamentaria y la Universidad de Arizona en torno al tema de mi informe principal, en julio y octubre de 2005, respectivamente (E/CN.4/2006/78/Add.5).

7. Este año he dedicado mi informe temático al estudio de la implementación de las normas y de la jurisprudencia relativas a los derechos de los pueblos indígenas. Durante la última década se han dado numerosas reformas constitucionales y legislativas en diversos países, en las que se reconocen los pueblos indígenas y sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Algunas de estas legislaciones son más amplias que otras; en ciertos casos los derechos reconocidos son limitados y se subordinan a los intereses de terceros o al interés general de la nación.

8. Sin embargo, los pronunciamientos normativos y jurisprudenciales de los últimos años en relación con los pueblos indígenas distan todavía mucho de haber generado cambios sustantivos en la vida diaria de estos. La brecha de implementación que se abre entre las normas de derechos indígenas y el goce efectivo de estos derechos constituye un serio problema que merece la atención detenida del Consejo de Derechos Humanos y de esta Asamblea General. En el informe de este año, he identificado cuáles son los factores que, en mi opinión, contribuyen a generar este fenómeno.

9. Se ha señalado que en muchos países los principios y normas internacionales en materia de derechos humanos de los indígenas no se aplican en la legislación doméstica, ya que estos no siempre pasan automáticamente a formar parte de la legislación nacional, aun cuando hayan sido ratificados. En ocasiones son ignorados por funcionarios públicos así como en la jurisprudencia de los tribunales. Otro de los problemas reportados se refiere a la inconsistencia entre distintas leyes, por ejemplo entre leyes que se refieren al manejo de recursos naturales, y la legislación indígena o de derechos humanos.

10. El problema principal, sin embargo, es la brecha de la implementación, es decir, el vacío entre la legislación existente y la práctica administrativa, jurídica y política. Este hueco entre el nivel formal y el nivel real constituye una violación de los derechos humanos de los indígenas. Cerrar el hueco, colmar la brecha, representa un desafío y deberá plantearse como un programa de acción de derechos humanos indígenas en el futuro.

11. Los indígenas están utilizando cada vez más los mecanismos internacionales para la defensa de sus derechos humanos. A nivel regional ha jugado un papel de creciente importancia el sistema interamericano de derechos humanos, y está comenzando a tener relevancia el sistema regional africano. A nivel internacional, la Organización Internacional del Trabajo y los mecanismos de los tratados en las Naciones Unidas tienen sin duda una autoridad moral que se ejerce cada vez más en defensa de los derechos de los pueblos indígenas. Se establece así un nuevo círculo de buenas prácticas que vinculan a los pueblos indígenas, los Estados y los mecanismos internacionales, pero no siempre se obtienen resultados satisfactorios.

12. Un reflejo del interés creciente en el fenómeno de la “brecha de la implementación” y de la búsqueda de soluciones constructivas para contribuir a paliarla es la preocupación por el seguimiento de mis recomendaciones como

Relator Especial. En este sentido, como referí anteriormente, en su resolución 2005/51, la Comisión de Derechos Humanos me solicitó la realización de un estudio sobre “las mejores prácticas para la aplicación de las recomendaciones que figuran en sus informes generales y por países”.

13. Un informe sobre la marcha de este estudio fue presentado al Consejo de Derechos Humanos en su reciente período de sesiones (E/CN.4/2006/78/Add.4). En dicho informe, he señalado que “[l]a información recibida hasta el momento, aunque de gran interés, no cubre todavía las necesidades específicas para la elaboración de un estudio que pueda contribuir de algún modo en el avance del objeto en cuestión”. Para ello, considero crucial “conocer las acciones específicas llevadas a cabo a consecuencia de las recomendaciones incluidas” en mis respectivos informes.

14. Es mi intención continuar con el seguimiento de la solicitud de la Comisión a los efectos de la presentación de mi estudio definitivo, y para ello tengo planeadas diversas actividades que me permitirán la recogida de la información necesaria para llevarlo a cabo.

A. Visitas a países

15. Durante el periodo que cubre este informe, realicé dos visitas oficiales para observar la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas: Nueva Zelanda y el Ecuador. Sobre la primera visita informé al Consejo de Derechos Humanos en su reciente período de sesiones (E/CN.4/2005/78/Add.3); sobre la segunda lo haré próximamente.

1. Visita a Nueva Zelanda

16. A invitación del gobierno y de las organizaciones maoríes visité Nueva Zelanda en noviembre de 2005. Me alentó el compromiso del gobierno de reducir las desigualdades entre los maoríes, que representan alrededor del 15% de la población total, y el resto de la población en materia de indicadores de desarrollo social y humano, sobre todo en el campo de la salud, la vivienda, la educación, el nivel de ingresos y el empleo, desigualdades que aún persisten, así como el compromiso de las autoridades de asegurar que el desarrollo del país pueda ser compartido por todos los grupos de la sociedad neozelandesa.

17. A pesar de los progresos realizados, numerosos maoríes están impacientes con el ritmo del resarcimiento al que tienen derecho por las violaciones que la Corona hizo durante años al Tratado de Waitangi de 1840, que constituye la base legal de las relaciones entre los maoríes y el Estado.

18. Hoy, muchos maoríes están preocupados además por la nueva ley sobre áreas costeras, que extingue sus derechos tradicionales sobre estas tierras y los reemplaza con procesos administrativos que pudieran permitirles obtener el reconocimiento de un título distinto de uso.

19. En mi informe hice algunas recomendaciones al gobierno de Nueva Zelanda sugiriendo medidas tendientes a fortalecer y consolidar los derechos humanos del pueblo maorí, incluyendo sus derechos colectivos a la tierra y las áreas costeras.

2. Visita al Ecuador

20. En el mes de abril del presente año realicé una visita oficial a Ecuador, atendiendo la invitación que me hiciera el Gobierno y las organizaciones indígenas de aquel país. Visité diversas comunidades indígenas en la costa, la sierra y la región amazónica, y me entrevisté con las altas autoridades del país así como con representantes de todas las nacionalidades indígenas.

21. Aunque se dará debida cuenta en la próxima presentación del Relator Especial ante el Consejo de Derechos Humanos, me gustaría tomar esta oportunidad para adelantar algunas de mis impresiones. En primer lugar, he podido percibir un importante vacío jurídico en la protección de los derechos indígenas. Aunque la Constitución ecuatoriana de 1998 consagra derechos colectivos específicos de los pueblos y nacionalidades indígenas en distintos ámbitos, estos derechos no han sido plasmados aún en la legislación secundaria correspondiente, lo que ha supuesto una grave dificultad para su plena implementación. Asimismo, el Gobierno ha creado diversas instituciones estatales para atender la problemática de los pueblos indígenas, que han abierto sus puertas a la participación de los indígenas en la aplicación de las políticas públicas, pero al no estar fundamentadas en leyes específicas, estas se caracterizan por su debilidad institucional.

22. A lo largo de los años el Estado ecuatoriano ha reconocido algunos territorios indígenas, sobre todo en la Amazonía, lo que ha permitido a las comunidades negociar acuerdos sobre uso de las tierras y los recursos. Sin embargo, es causa de grave preocupación el deterioro progresivo del hábitat indígena y el impacto de las actividades extractivas, en particular la explotación petrolera, minera y maderera, sobre el medio ambiente y los derechos de los pueblos indígenas, especialmente en la Amazonía, la frontera norte y la costa del Pacífico. Atención especial merecen los problemas que enfrentan los pueblos no contactados o en aislamiento voluntario, afectados por la tala ilegal de los bosques y otras actividades ilícitas en sus territorios. La explotación petrolera en territorios indígenas ha provocado asimismo la resistencia de algunas comunidades, como en el caso de Sarayaku en la Amazonía que ha solicitado la protección del sistema interamericano de derechos humanos.

23. Pese al crecimiento económico de los últimos años, los diversos indicadores de desarrollo económico, social y humano de los pueblos indígenas siguen por debajo del promedio nacional. A la pobreza rural se suma de manera creciente la difícil condición de los indígenas en el sector urbano, que afecta especialmente a las mujeres indígenas.

24. Por último, la falta de una ley de compatibilización en materia de justicia indígena origina situaciones de conflictividad ligadas a la disputa de competencias entre la jurisdicción indígena y la jurisdicción ordinaria. Los problemas de acceso de los indígenas a la justicia se agravan por la carencia de un sistema de defensa pública adecuado, la ausencia de traductores y la baja sensibilidad intercultural de los operadores de justicia y de los funcionarios públicos en general. He hecho diversas recomendaciones al Gobierno del Ecuador así como a la cooperación técnica internacional, las cuales, de implementarse adecuadamente, contribuirían a mi juicio a mejorar la situación de los derechos humanos de los indígenas ecuatorianos.

B. Seguimiento a las recomendaciones incluidas en los informes del Relator Especial

25. En atención al pedido de la Comisión de Derechos Humanos, he desarrollado algunas actividades para estudiar el seguimiento que se da en diversos países a las recomendaciones contenidas en mis informes. En mayo hice una visita de seguimiento a Guatemala, para conocer los cambios ocurridos desde mi visita oficial en 2002. Pude en esta ocasión corroborar la importancia y la necesidad de las actividades de seguimiento llevadas a cabo por los mecanismos de derechos humanos en el proceso de acompañamiento a los gobiernos, a las instituciones nacionales y a las organizaciones de la sociedad civil en su trabajo para mejorar la situación de los derechos humanos en los distintos países.

26. Se observan una serie de cambios y avances con respecto a la situación de los derechos de los pueblos indígenas en Guatemala. Me pareció especialmente importante el nivel cada vez mayor de concienciación de las autoridades del Estado sobre la necesidad de atender de forma prioritaria la cuestión de los derechos indígenas en el país, lo que ha conducido a la creación de varias instancias de diálogo entre los pueblos indígenas y el Estado.

27. Particularmente relevante me ha parecido también el reconocimiento público de los crímenes cometidos durante el conflicto armado y que afectaron de forma especialmente grave a las comunidades indígenas. En este mismo sentido, debe subrayarse igualmente la importancia de los primeros casos de condenas judiciales por discriminación en contra de los pueblos indígenas.

28. Pese a estos importantes avances, la visita a Guatemala me brindó también la oportunidad de constatar que los niveles de discriminación y racismo en contra de los pueblos indígenas continúan siendo todavía muy altos, y fue motivo de especial preocupación la situación de las mujeres y de los niños indígenas. En el curso de mi misión pude observar asimismo importantes retrasos en el proceso de implementación de los Acuerdos de Paz, en particular el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas. Los organismos creados para la defensa de los derechos de los pueblos indígenas carecen de la suficiente base institucional y dotación presupuestaria. El sistema de administración de justicia requiere de un apoyo sustancial y urgente para asegurar que las personas indígenas, y en particular las mujeres indígenas, puedan acceder al mismo en casos de violaciones de sus derechos humanos. Para ello, resulta especialmente importante el reconocimiento del derecho consuetudinario indígena, amparado por la propia legislación guatemalteca, en el marco del respeto a los estándares internacionales de derechos humanos.

29. Por último, a pesar del reconocimiento oficial de las atrocidades cometidas en el pasado durante el conflicto armado y la responsabilidad del Estado, pude percibir que las comunidades indígenas entienden que no existirá justicia plena en Guatemala hasta que todas las personas responsables de estos crímenes respondan ante la justicia.

30. En México se han llevado a cabo diversas actividades para desarrollar una metodología adecuada para evaluar el grado de cumplimiento de las recomendaciones del Relator Especial. He participado en algunas de estas actividades, junto con autoridades gubernamentales y organizaciones indígenas y de derechos humanos; también visité comunidades indígenas en distintas partes del

país para obtener información de primera mano. En México han sido atendidas por las autoridades correspondientes las necesidades planteadas por numerosas comunidades indígenas, tales como obras de infraestructura, servicios sociales y apoyos a actividades productivas. Sin embargo, frente a los grandes retrasos acumulados, estos apoyos han sido insuficientes. La parte del presupuesto público dedicado a resolver los ingentes problemas de las comunidades indígenas no ha crecido en los últimos años. Más preocupante es que en algunos casos, las autoridades han tomado decisiones sobre proyectos de desarrollo en áreas indígenas cuyos resultados pueden impactar seriamente en los derechos humanos de las comunidades afectadas. Es el caso del proyecto de construcción de la presa hidroeléctrica La Parota en el Estado de Guerrero. También están pendientes la modificación de la Ley indígena de 2001 —incorporada a la Constitución Política— y el cumplimiento de los acuerdos de paz de San Andrés, que había recomendado en mi informe sobre la visita oficial a México realizada en 2003.

31. A principios de octubre del presente año participé en una reunión en Ottawa (2 y 3 de octubre) con representantes del Gobierno del Canadá y de diversas organizaciones indígenas y de derechos humanos, sobre el seguimiento de mis recomendaciones a raíz de mi visita al Canadá en 2004. Del 5 al 7 de octubre tuvo lugar un seminario internacional de expertos sobre el tema del seguimiento en general de las recomendaciones del Relator Especial. Estos eventos, que reflejan el interés creciente por la cuestión de la implementación, ofrecerán importantes insumos para la finalización de mi estudio sobre “mejores prácticas” en el cumplimiento de las recomendaciones del Relator Especial, solicitado por la Comisión de Derechos Humanos. Asimismo, este tipo de eventos constituye un modelo para reforzar las actividades de seguimiento de las recomendaciones del Relator Especial en otros países visitados con anterioridad. A lo largo del año 2007, eventos similares están siendo preparados en Chile y Filipinas.

C. Comunicaciones con los gobiernos y seguimiento a denuncias sobre violaciones de los derechos humanos de los indígenas

32. He continuado recibiendo un número creciente de comunicaciones procedentes de organizaciones indígenas y de la sociedad civil en relación con alegaciones de violaciones de los derechos de los pueblos indígenas. En un número importante de casos, estas comunicaciones han dado lugar a cartas de alegaciones o, en casos donde exista peligro grave o inminente para el goce de los derechos humanos, de llamamientos urgentes dirigidos a los gobiernos. El aumento del número de comunicaciones constituye una señal de que los pueblos y organizaciones indígenas conocen cada mejor los mecanismos de la relatoría, pero también un preocupante recordatorio de las serias violaciones y limitaciones de derechos humanos que continúan sufriendo estos pueblos. Especialmente preocupante es que solamente unos pocos Estados involucrados en este sistema de comunicaciones dan seguimiento sistemático y satisfactorio a las cartas de alegación y llamados urgentes que les hago llegar. He recomendado al Consejo de Derechos Humanos que en la revisión universal periódica de los procedimientos especiales preste atención especial a esta grave limitación para la construcción de un sistema efectivo de protección de los derechos de los pueblos indígenas.

III. El futuro de la protección internacional de los derechos indígenas

33. En el ámbito internacional, quisiera señalar la importancia de la adopción el 29 de junio pasado de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas por el Consejo de Derechos Humanos en su primer período de sesiones. Este hecho, que tiene lugar después de casi veinte años de negociaciones en Ginebra, es un resultado largamente esperado por los pueblos indígenas y por la comunidad universal de los derechos humanos. Infelizmente no se logró la adopción por consenso de este nuevo instrumento internacional de protección a los derechos humanos, por lo que resulta particularmente importante que esta Asamblea General pueda ratificar su adopción y demostrar así su apoyo a la labor constructiva del Consejo de Derechos Humanos.

34. A mi juicio, la Declaración constituye, ya desde ahora, una nueva vía para la protección y promoción de los derechos humanos de los pueblos indígenas en el mundo y refleja el emergente consenso internacional en torno al contenido de los derechos de los pueblos indígenas del mundo. Espero sinceramente que el Consejo y esta Asamblea sigan prestando toda la atención que merece tan importante desarrollo en el campo de los derechos humanos.

35. Frente al desafío que representa la Declaración como nuevo referente obligado para los derechos humanos de los pueblos indígenas, se abren diversas perspectivas. La primera plantea la necesidad de clarificar y enriquecer los derechos humanos y las obligaciones internacionales de los Estados que se derivan de los diversos instrumentos de derechos humanos ya existentes, y de dotarlos de nuevos contenidos a la luz de la Declaración, ya que esta no constituye un instrumento vinculante en términos jurídico-formales. En este proceso desempeñarán sin duda un papel importante e innovador los tribunales nacionales e internacionales.

36. La Declaración deberá servir también de guía para la actuación de los órganos encargados de la supervisión de los tratados internacionales en materia de derechos humanos en su labor de interpretación del alcance de las disposiciones de estos tratados en relación con los estados partes. En este sentido, la Declaración ayudará a impulsar y consolidar la jurisprudencia internacional producida por órganos universales y regionales en relación con los derechos de los pueblos indígenas.

37. La Declaración constituirá un elemento valioso en la discusión en torno a futuros estándares internacionales en materia indígena, tanto en el ámbito del sistema de internacional de derechos humanos, como en ámbitos regionales o especializados. En este sentido, la adopción de la Declaración constituirá también un importante impulso para la cristalización del derecho consuetudinario emergente o ya existente en relación con los derechos de los pueblos indígenas en el orden internacional.

38. Como ha sido el caso de declaraciones anteriores de derechos humanos (la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, o otras declaraciones que posteriormente se transformaron en convenios internacionales), la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas puede jugar un papel importante para orientar los procesos legislativos nacionales en materia de derechos de los pueblos indígenas en aquellos países en donde esta problemática es relevante, y a veces inmediata. Para los

pueblos indígenas que dialogan con los gobiernos de los Estados en la búsqueda de soluciones legislativas innovadoras a viejos problemas de discriminación, exclusión, negación cultural y falta de reconocimiento jurídico, la Declaración constituye desde ya un marco de referencia indispensable.

39. También será útil revalorar cuidadosamente las diversas actividades de promoción y cooperación internacional, sobre todo en el marco de los objetivos del Milenio, que realizan las diversas agencias del sistema de las Naciones Unidas. Esto tendría, sobre todo en los países en donde viven los pueblos indígenas, el objetivo de lograr la plena implementación de las diversas disposiciones de la Declaración.

40. Por lo anterior me permito concluir mi informe con un llamado urgente a los Estados miembros de esta Asamblea a que adopten la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas que les ha sido transmitida por el Consejo de Derechos Humanos.
