



Asamblea General

Distr. general
9 de agosto de 2010
Español
Original: inglés

Sexagésimo quinto período de sesiones

Tema 66 a) del programa provisional*

Cuestiones indígenas

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 provisional del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, presentado de conformidad con la resolución 12/13 del Consejo de Derechos Humanos.

* A/65/150.



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

Resumen

El informe se presenta de conformidad con la resolución 12/13 del Consejo de Derechos Humanos. El informe ofrece un panorama general de las actividades llevadas a cabo por el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, entre julio de 2009 y julio de 2010. En particular, describe la coordinación del Relator Especial con las Naciones Unidas y con los mecanismos regionales de derechos humanos y expone las iniciativas emprendidas en cuatro ámbitos de actividad interrelacionados: promoción de las buenas prácticas, estudios temáticos, informes de países, y las denuncias de violaciones de los derechos humanos.

El informe ofrece un breve examen de tres cuestiones fundamentales que el Relator Especial ha abordado durante el año pasado, a saber, el derecho de los pueblos indígenas al desarrollo con cultura e identidad, el derecho de los pueblos indígenas a la participación, y la obligación de los Estados de aplicar la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Estas observaciones están concebidas como complemento de la labor realizada por el Foro Permanente y el Mecanismo de expertos sobre estas importantes cuestiones. El informe ofrece también una serie de conclusiones y recomendaciones sobre la base del examen del Relator Especial de las principales cuestiones analizadas en el informe.

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción.....	4
II. Resumen de actividades.....	4
A. Coordinación con otros mecanismos.....	4
B. Esferas de trabajo.....	6
III. Desarrollo con identidad y cultura.....	9
A. Proyectos económicos y de desarrollo de infraestructura que afectan a los pueblos indígenas.....	9
B. Proyectos de desarrollo que redundan específicamente en beneficio de los pueblos indígenas.....	10
C. Promoción de la libre determinación de los indígenas en el proceso de desarrollo.....	11
IV. El derecho a la participación.....	12
A. Contenido y carácter general.....	13
B. Dimensiones externas e internas del derecho a la participación.....	13
C. Ejercicio efectivo del derecho.....	15
V. Otras observaciones sobre la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas.....	17
A. Más allá de la aprobación oficial de la Declaración.....	17
B. Necesidad de que el compromiso hacia la Declaración no se vea menoscabado por referencias a su carácter de instrumento jurídicamente no vinculante.....	18
C. Medidas prácticas mínimas hacia la aplicación.....	19
VI. Conclusiones y recomendaciones.....	20
A. Desarrollo con identidad y cultura.....	20
B. El derecho a la participación.....	21
C. Otras observaciones relativas a la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas.....	23

I. Introducción

1. El presente informe es el segundo presentado a la Asamblea General por el actual Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya. El mandato del Relator Especial fue establecido inicialmente por la Comisión de Derechos Humanos en 2001 y fue renovado por el Consejo de Derechos Humanos en 2007, en su resolución 6/12, de 28 de septiembre de 2007.

2. El presente informe ofrece un panorama general de las actividades llevadas a cabo por el Relator Especial desde que presentó su primer informe a la Asamblea General (A/64/338). En particular, describe la coordinación del Relator Especial con las Naciones Unidas y los mecanismos regionales de derechos humanos y expone las iniciativas emprendidas en cuatro ámbitos de actividad interrelacionados: promoción de las buenas prácticas, estudios temáticos, informes de países, y denuncias de violaciones de los derechos humanos. Estas actividades se llevan a cabo en el marco del mandato del Relator Especial de vigilar la situación de derechos humanos de los pueblos indígenas en todo el mundo y promover medidas para mejorar esas condiciones de acuerdo con las normas internacionales pertinentes.

3. El informe también ofrece un breve examen de tres cuestiones fundamentales que el Relator Especial ha abordado durante el año pasado, a saber, el derecho de los pueblos indígenas al desarrollo con cultura e identidad, el derecho de los pueblos indígenas a la participación, y la obligación de los Estados de aplicar la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Estas observaciones se presentaron originalmente como parte de las declaraciones formuladas por el Relator Especial durante el noveno período de sesiones del Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas, en abril de 2010 y el tercer período de sesiones del Mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas, en julio de 2010. Están concebidas como complemento de la labor realizada por el Foro Permanente y el Mecanismo de expertos sobre estas importantes cuestiones.

4. El Relator Especial agradece el apoyo prestado por el personal de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). También quisiera dar las gracias al personal e investigadores afiliados del Programa de política y derecho de pueblos indígenas, en la Universidad de Arizona, por su continua asistencia en todos los aspectos de su labor. Por último, el Relator Especial desea agradecer a los muchos pueblos indígenas, gobiernos, órganos y organismos de las Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales, y otros que han cooperado con él en su labor.

II. Resumen de actividades

A. Coordinación con otros mecanismos

5. Durante el segundo año de su mandato, el Relator Especial ha continuado su compromiso de trabajar en cooperación con otros mecanismos en el sistema de las Naciones Unidas con un mandato específico para los pueblos indígenas, en particular, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas y el Mecanismo de

expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas. Esta coordinación está en conformidad con la resolución 6/12 del Consejo de Derechos Humanos, en que el Consejo especificaba una estrecha cooperación con el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas y la participación en su período de sesiones anual, como parte del mandato del Relator Especial, y la resolución 6/36, en que el Consejo decidió que el Mecanismo de expertos invitara al Relator Especial a su reunión anual con el fin de aumentar la cooperación y evitar la duplicación de la labor .

6. En enero de 2010, el Relator Especial y los representantes del Foro Permanente y el Mecanismo de expertos se reunieron en Nueva York como parte de esta coordinación y cooperación permanente. En esa reunión, los expertos intercambiaron información sobre sus respectivos programas y examinaron las formas de canalizar las distintas actividades llevadas a cabo en el marco de cada uno de sus mandatos, a fin de aumentar su eficacia. Además, en enero de 2010, el Relator Especial participó en una consulta regional en Tailandia, organizada por el Pacto de los Pueblos Indígenas de Asia, a la que asistieron también miembros del Mecanismo de expertos. Durante la conferencia, el Relator Especial hizo declaraciones sobre el derecho de los pueblos indígenas a la participación en la adopción de decisiones, que es el asunto del estudio temático anual del Mecanismo de expertos. Las contribuciones del Relator Especial sobre este tema se detallan en la sección IV del presente informe.

7. Un resultado importante de la coordinación entre los mecanismos han sido las reuniones paralelas celebradas durante los períodos de sesiones del Foro Permanente y del Mecanismo de expertos. Durante estas reuniones paralelas, el Relator Especial ofreció a los representantes de los pueblos y organizaciones indígenas una oportunidad para presentar información sobre casos concretos de denuncias de violaciones de los derechos humanos. El Relator Especial celebró reuniones paralelas durante el noveno período de sesiones del Foro Permanente en abril de 2010 y el tercer período de sesiones del Mecanismo de expertos, en julio de 2010. Durante esos períodos de sesiones, el Relator Especial se reunió también con los representantes de diversos Estados y organismos de las Naciones Unidas, para discutir posibilidades de colaboración y casos específicos relacionados con los pueblos indígenas.

8. Durante el año pasado, el Relator Especial también ha tratado de coordinar con otros órganos de derechos humanos dentro del sistema de las Naciones Unidas. A este respecto, el Relator Especial asistió a conferencias en Trinidad y Tabago, en diciembre de 2009, y en Tailandia en diciembre de 2009 y enero de 2010, organizadas por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. En el plano regional, el Relator Especial ha participado en dos actividades con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En marzo de 2010, se reunió con miembros de la Comisión, en relación con los métodos de coordinación y cooperación, y en junio de 2010 organizó y dirigió conjuntamente con la Comisión una conferencia en que se impartió capacitación a dirigentes indígenas de América del Norte acerca de los mecanismos internacionales de derechos humanos.

B. Esferas de trabajo

9. A lo largo del segundo año de su mandato, el Relator Especial ha seguido desarrollando y refinando sus métodos de trabajo y continuando un diálogo constructivo con los gobiernos, pueblos indígenas, organizaciones no gubernamentales, organismos de las Naciones Unidas y otras partes interesadas, para abordar las cuestiones señaladas a su atención sobre la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en todo el mundo. Al igual que en el año anterior, las actividades del Relator Especial se han llevado a cabo en torno a cuatro esferas principales: promoción de las buenas prácticas, estudios temáticos, informes de países, y denuncias de violaciones de los derechos humanos.

1. Promoción de las buenas prácticas

10. El Relator Especial ha seguido promoviendo reformas jurídicas, administrativas y normativas en el plano nacional para avanzar en la aplicación de los derechos consagrados en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y otros instrumentos internacionales pertinentes, de conformidad con la resolución 6/12 del Consejo de Derechos Humanos.

11. Este trabajo se ha realizado en ocasiones a petición de los distintos gobiernos que solicitan asesoramiento técnico para reformas jurídicas y constitucionales en materia de derechos de los pueblos indígenas. Por ejemplo, en diciembre de 2009, el Relator Especial visitó el Ecuador a petición del Gobierno, para prestar asistencia técnica en la elaboración de una nueva ley destinada a establecer una coordinación entre los sistemas de justicia indígena y el sistema de justicia del Estado. Durante la visita, el Relator Especial también examinó el estado de la aplicación en el Ecuador de su Constitución de 2008, que contiene varias disposiciones que reconocen los derechos de los pueblos indígenas.

12. Entre las actividades del Relator Especial para promover las buenas prácticas también figura el diálogo con los Estados que originalmente no votaron a favor de la aprobación de la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas en 2007. El Relator Especial observa con satisfacción que el Gobierno de Nueva Zelanda declaró oficialmente su apoyo a la Declaración durante el noveno período de sesiones del Foro Permanente, en abril de 2010. Esa declaración de apoyo se formuló tras el respaldo oficial de la Declaración manifestado por Australia en 2009. El Relator Especial ha tomado medidas para dialogar con esos dos países con respecto a la Declaración, en sus visitas a Australia y Nueva Zelanda, en agosto de 2009 y julio de 2010, respectivamente.

13. Además, el Canadá y los Estados Unidos de América han declarado que están revisando sus posiciones sobre la Declaración. Se espera que esos procesos de examen generen pronto expresiones de respaldo similares, y que la oposición a la Declaración quede superada. El Relator Especial ha recalcado a los Estados Unidos y al Canadá de que toda declaración oficial debería hacerse de una forma totalmente coherente con el espíritu y los objetivos de la Declaración.

14. El 24 y 25 de mayo de 2010, el Relator Especial participó en un seminario sobre Interculturalidad y la industria de petróleo y gas en América Latina y el Caribe, celebrado en Cartagena (Colombia), organizado por la Asociación Regional de Empresas de Petróleo y Gas Natural en América Latina y el Caribe. El seminario brindó la oportunidad para que el Relator Especial entablara un diálogo con los

representantes de las empresas de petróleo y de gas, así como con académicos y miembros de la sociedad civil, sobre las obligaciones de las empresas privadas de respetar las normas internacionales en materia de derechos de los pueblos indígenas.

15. Por último, en julio de 2010, el Relator Especial prestó asistencia técnica en el proceso de elaboración de una ley de consulta de los pueblos indígenas, actualmente en curso en Colombia. La contribución del Relator Especial forma parte de una iniciativa emprendida por la Oficina del Alto Comisionado, a petición del Grupo Asesor del Ministerio del Interior y de Justicia de Colombia, de promover un proceso participativo para la elaboración de un reglamento sobre el deber del Estado de consultar a los pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas.

2. Estudios temáticos

16. Como el Relator Especial ha manifestado en el pasado, dado el mandato específico del Mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas, de proporcionar conocimientos temáticos especializados y recomendaciones al Consejo de Derechos Humanos sobre cuestiones que afectan a los pueblos indígenas, el Relator Especial considera que su trabajo de realizar estudios temáticos es secundario en relación con otras tareas previstas en su mandato. Por otra parte, el Relator Especial se ha esforzado en participar en investigaciones temáticas en formas que sean complementarias de la labor del Mecanismo de expertos y no dupliquen esa labor. A ese respecto, el Relator Especial ha comunicado una aportación al Mecanismo de expertos para su estudio en curso sobre el derecho de los pueblos indígenas a la participación en la adopción de decisiones, que se analiza con más detalle en la sección IV *infra*.

17. Sin embargo, el Relator Especial también ha examinado cuestiones temáticas en sus informes anuales al Consejo de Derechos Humanos, incluidas las medidas de puesta en funcionamiento de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (A/HRC/9/9), el deber de los Estados de celebrar consultas con los pueblos indígenas (A/HRC/12/34), y las obligaciones de las empresas privadas de respetar los derechos de los pueblos indígenas al realizar actividades que les afectan (A/HRC/15/37). Como parte de su examen de responsabilidad de las empresas privadas, sobre la que informó en su tercer informe anual al Consejo, el Relator Especial asistió a una reunión de expertos en Sitges (España), organizada por el Centro UNESCO de Catalunya y el Consejo internacional de la paz para los Estados, los pueblos y las minorías (Kreddha), que examinó los métodos para resolver los conflictos que surgen a menudo de las actividades de extracción de recursos naturales en territorios indígenas.

3. Informes de países

18. El Relator Especial ha seguido informando sobre la situación general de los pueblos indígenas en países específicos. El proceso de presentación de informes incluye visitas a los países afectados, durante las cuales el Relator Especial se reúne con representantes de los gobiernos, comunidades indígenas, y otras partes interesadas. Los informes de países están destinados a proporcionar observaciones y recomendaciones para determinar esferas que son motivo de preocupación y mejorar las condiciones de los pueblos indígenas en materia de derechos humanos, así como reforzar las buenas prácticas cuando existan. Desde su último informe a la Asamblea General, el Relator Especial ha visitado la Federación de Rusia, la región de Sápmi

o Laponia (territorio tradicional del pueblo sami que abarca Noruega, Suecia, Finlandia, y parte de la Federación de Rusia) y Nueva Zelanda, para informar sobre la situación de los pueblos indígenas en esos lugares.

4. Denuncias de violaciones de derechos humanos

19. En cuanto a la cuarta esfera de trabajo, el Relator Especial ha seguido centrando sus esfuerzos en responder a las denuncias concretas de violaciones de los derechos humanos conforme a los términos de la resolución 6/12 del Consejo de Derechos Humanos, en que el Consejo encarga al Relator Especial que reciba e intercambie 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.

20. Al igual que en años anteriores, las denuncias recibidas por el Relator Especial se referían a problemas comunes que afectan a los pueblos indígenas en todo el mundo, lo que incluye el desconocimiento de los derechos de esos pueblos a sus tierras, territorios y recursos naturales; violaciones del derecho a la consulta y a expresar un consentimiento libre, previo e informado, especialmente en lo que respecta a la extracción de recursos naturales o el desalojo de las comunidades indígenas, las amenazas o actos de violencia contra personas y comunidades indígenas, incluidos los defensores de los derechos humanos, cuestiones relacionadas con el reconocimiento de los sistemas de justicia indígena, y la situación de los pueblos indígenas aislados.

21. En varios casos, especialmente en relación a situaciones específicas en la Argentina, Camboya, el Canadá, Chile, la India, Kenya, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Unida de Tanzania y Uganda, el Relator Especial ha producido una serie de observaciones y recomendaciones sobre las medidas que los Estados pueden tomar para abordar las situaciones de que se trata. Estas observaciones y recomendaciones se basan en la información recibida por el Relator Especial de pueblos indígenas y otros interesados, así como las respuestas proporcionadas por los Estados interesados y la investigación realizada por el Relator Especial. El objetivo del Relator Especial es determinar medidas para abordar las cuestiones planteadas de una manera que promueva un espíritu de cooperación entre los Estados y los pueblos indígenas de que se trata. El Relator Especial seguirá dialogando con los Estados sobre estas situaciones específicas, y confía en que el diálogo entablado hasta la fecha haya sido útil tanto para los gobiernos interesados como para los pueblos indígenas afectados en estos casos.

22. Al igual que en el periodo anterior, el Relator Especial llevó a cabo visitas a los países como parte de su examen de situaciones específicas. En junio de 2010, el Relator Especial visitó Guatemala para estudiar la aplicación de los principios de la consulta con los pueblos indígenas en el país, en particular en relación con las industrias extractivas, con especial hincapié en la situación de los pueblos indígenas afectados por la mina Marlin en los municipios de Sipacapa y San Miguel Ixtahuacán. Como parte de sus visitas al país, también ha investigado las denuncias de casos concretos de violaciones de los derechos humanos y ha preparado informes específicos sobre las cuestiones que a su juicio justificaban un análisis por separado. Este fue el caso de su examen de la legislación de Respuesta de emergencia para el Territorio del Norte de Australia.

23. El Relator Especial desearía agradecer a los Estados que han respondido a sus comunicaciones; esas respuestas han contribuido considerablemente a entablar un diálogo positivo entre los gobiernos, los pueblos indígenas y otros actores. También quisiera instar a los Estados que no lo han hecho a que presenten esas respuestas.

III. Desarrollo con identidad y cultura

24. El tema del noveno período de sesiones del Foro Permanente fue el desarrollo de los pueblos indígenas con cultura e identidad, y durante su presentación anual al Foro, el Relator Especial ofreció las siguientes observaciones sobre esta importante cuestión, a la luz de su trabajo y sus experiencias en el cumplimiento de su mandato.

25. El derecho al desarrollo es un derecho de todos los pueblos, incluidos los pueblos indígenas. La Declaración sobre el derecho al desarrollo (resolución 41/128 de la Asamblea General, de 4 de diciembre de 1986) afirma en su artículo 1 que “El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable” de “todo ser humano y todos los pueblos”. Al mismo tiempo que los pueblos indígenas tienen derecho al desarrollo en común con las comunidades y sociedades más amplias en que viven, a menudo hay preocupaciones concretas propias de esos pueblos, que se deben tener en cuenta en todo momento cuando se emprendan iniciativas de desarrollo que les afectan. Estas preocupaciones derivan de la situación de desventaja extrema en que se encuentran normalmente los pueblos indígenas en toda una serie de indicadores sociales y económicos: el despojo de sus tierras y recursos naturales, su exclusión histórica de los procesos de adopción de decisiones del Estado, y sus aspiraciones de mantener y transmitir a las generaciones futuras su propia identidad y cultura.

A. Proyectos económicos y de desarrollo de infraestructura que afectan a los pueblos indígenas

26. El Relator Especial considera que se pueden definir dos grandes esferas que son motivo de preocupación al examinar los programas de desarrollo que afectan a los pueblos indígenas. La primera se refiere a las políticas e iniciativas dirigidas al desarrollo de la economía o la infraestructura del Estado en general, que se presentan como provechosas para la población del Estado en su conjunto, pero que tienen efectos negativos sobre los pueblos indígenas. Éstas incluyen los programas de desarrollo que abarcan la extracción de los recursos naturales y megaproyectos como la construcción de presas e instalaciones de transporte en territorios de los pueblos indígenas.

27. Los problemas derivados de dichos proyectos de desarrollo que afectan a los pueblos indígenas se manifiestan en una amplia gama de situaciones que el Relator Especial encuentra periódicamente en el marco de sus actividades de vigilancia y respuesta a situaciones de interés para los pueblos indígenas de todo el mundo. Estos problemas suelen estar relacionados con la falta de mecanismos adecuados de participación de esos pueblos en la concepción y ejecución de las iniciativas de desarrollo; la ausencia de medidas de mitigación adecuadas que tengan en cuenta las preocupaciones ambientales y culturales de los indígenas; la falta de reconocimiento de los derechos de propiedad de los indígenas de las tierras y los recursos, y la ausencia de la participación equitativa en los beneficios de los proyectos de desarrollo. En ese sentido, el artículo 32 de la Declaración, al pedir que se obtenga

el consentimiento libre e informado de los pueblos indígenas antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo, proporciona una pauta importante para evitar estos problemas en el contexto del desarrollo¹.

28. Sin embargo, al mismo tiempo, el artículo 32 afirma que los “pueblos indígenas tienen derecho a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras o territorios y otros recursos”. Así, las garantías de la Declaración en virtud del artículo 32 apuntan no solamente a evitar a los pueblos indígenas el perjuicio que puede resultar cuando se llevan a cabo proyectos de desarrollo sin su consentimiento, sino también a promover los intereses del propio desarrollo de los pueblos indígenas, juntos con los de la sociedad en general, con el objetivo de que los pueblos indígenas realmente influyan en la adopción de decisiones respecto al desarrollo de los países en que viven.

B. Proyectos de desarrollo que redundan específicamente en beneficio de los pueblos indígenas

29. Un segundo aspecto que es motivo de preocupación tiene que ver con las iniciativas de desarrollo de Estados, emprendidas a menudo con el apoyo de actores internacionales, que se dirigen específicamente a los pueblos indígenas y sus condiciones sociales y económicas. Muchas de las iniciativas de los Estados tienen el importante objetivo de reducir la desventaja que experimentan los pueblos indígenas en las esferas social y económica. En sus diversos informes para evaluar la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en varios países, el Relator Especial ha proporcionado detalles específicos de ejemplos de políticas y programas gubernamentales de ese tipo, que apuntan a abordar las principales cuestiones asociadas con el desarrollo de los pueblos indígenas, incluso las relacionadas con la salud, la educación y la reducción de la pobreza de esos pueblos.

30. A pesar de muchos avances positivos, el Relator Especial ha observado la necesidad de que los Estados incorporen en los programas de ese tipo un enfoque más integrado para abordar el desarrollo de los pueblos indígenas, que apunte no sólo a conseguir su bienestar social y económico, sino que al mismo tiempo promueva también su libre determinación y su derecho a mantener su propia identidad cultural, idioma y conexión con sus tierras tradicionales. En este sentido, el artículo 23 de la Declaración establece que los “pueblos indígenas tienen derecho a determinar y a elaborar prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo. En particular, los pueblos indígenas tienen derecho a participar activamente en la elaboración y determinación de los programas de salud, vivienda y demás programas económicos y sociales que les conciernen y, en lo posible, a administrar esos programas mediante sus propias instituciones”.

¹ Del mismo modo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha declarado en una causa relacionada con el pueblo Saramaka de Suriname que “cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala que podrían afectar la integridad de las tierras y recursos naturales del pueblo Saramaka, el Estado tiene la obligación, no sólo de consultar a los Saramaka, sino también de obtener su consentimiento libre, informado y previo, según sus costumbres y tradiciones”. *Saramaka v. Suriname*, sentencia de 28 de noviembre de 2007, párr. 134.

C. Promoción de la libre determinación de los indígenas en el proceso de desarrollo

31. La libre determinación en el proceso de desarrollo es una cuestión de dignidad humana básica, para los pueblos indígenas como para los demás. Se ha demostrado también que promover la libre determinación de los indígenas favorece la obtención de buenos resultados en la práctica, y se ha observado que los pueblos indígenas que toman sus propias decisiones en materia de desarrollo están siempre en mejor situación que los que no lo hacen. En ese sentido, es imperioso que los Estados y actores internacionales traten de incorporar decididamente en los programas de desarrollo el objetivo de promover la libre determinación y el control de los indígenas sobre esos programas.

32. Como demuestra la experiencia, la promoción de la libre determinación de los indígenas exige una orientación práctica en torno a objetivos específicos. Por lo tanto, se debe perseguir una serie de objetivos específicos para mejorar la libre determinación indígena en el proceso de desarrollo. Entre ellos figura el objetivo de mejorar la educación y formación de aptitudes de los indígenas en los ámbitos pertinentes. Los pueblos indígenas tienen abundantes conocimientos valiosos, pero carecen a menudo de las aptitudes y los niveles de educación necesarios que les permitan integrarse y participar en los diversos componentes de los programas y proyectos de desarrollo que les afectan en el mundo moderno. Muchos de los programas estatales orientados a mejorar la educación de los pueblos indígenas deben tener en cuenta esa perspectiva. En sus informes sobre la situación de los pueblos indígenas en varios países, el Relator Especial ha formulado recomendaciones concretas y detalladas sobre cómo se deben consolidar y reforzar en la práctica este tipo de programas. También hay que señalar que el Mecanismo de expertos, en su primer informe al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/10/56), también ofrecía observaciones importantes sobre el derecho de los pueblos indígenas a la educación, y los organismos de las Naciones Unidas, incluida la UNESCO, también han proporcionado contribuciones valiosas sobre este tema.

33. Más allá de aumentar las oportunidades de educación de los pueblos indígenas en general, los Estados y la comunidad internacional desempeñan un papel importante en la promoción, formación y fomento de la capacidad necesarios para que esos pueblos puedan comprender, concebir y ejecutar adecuadamente actividades de desarrollo dentro de sus comunidades, o que las afecten, incluso en relación con la extracción de recursos naturales en gran escala y los proyectos de infraestructura. Al mismo tiempo que muchos proyectos de desarrollo en varios países incluyen programas de formación y oportunidades de empleo para las comunidades indígenas, en la mayoría de los casos esta formación no contempla a los indígenas como potenciales ingenieros, administradores de negocios, analistas del medio ambiente, abogados u otros profesionales con las aptitudes necesarias para la ejecución de proyectos en el nivel directivo. La garantía de dar a los pueblos indígenas una formación profesional que les permita participar plenamente en la concepción y ejecución de las actividades relacionadas con el desarrollo, debe ser parte de toda visión del desarrollo en la medida en que les afecte.

34. Además, de las experiencias en todo el mundo se desprende que la capacidad de los pueblos indígenas para materializar con éxito sus prioridades de desarrollo requiere el fortalecimiento de sus propias instituciones y estructuras de autogobierno. Ello los habilitará para asumir el control de sus propios asuntos en

todos los aspectos de sus vidas y garantizar que los procesos de desarrollo estén en armonía con sus propios patrones culturales, valores, costumbres y visiones del mundo. A ese respecto, el Relator Especial se hace eco de las declaraciones de los dirigentes indígenas de todo el mundo sobre la necesidad de que los propios pueblos indígenas sigan fortaleciendo su propia capacidad institucional y de gobierno local, para abordar las dificultades que enfrentan sus comunidades en materia de desarrollo, incluidas las decisiones complejas con respecto a la extracción de recursos naturales y otros grandes proyectos de desarrollo en sus tierras.

35. En relación con el fomento de la capacidad y el fortalecimiento del autogobierno, los pueblos indígenas deben tener la oportunidad de participar como socios en pie de igualdad en el proceso de desarrollo cuando se afecten sus intereses particulares y los intereses de las sociedades más amplias de las que forman parte. En su experiencia de trabajo junto con funcionarios públicos y representantes de la industria privada, el Relator Especial ha observado, en general, que no se consideran opciones para que los pueblos indígenas participen como verdaderos asociados en las actividades de desarrollo. Para una colaboración auténtica sería necesario que los pueblos indígenas sean capaces de influir realmente en las decisiones relativas a las actividades de desarrollo, participar plenamente en su concepción y ejecución, y beneficiarse directamente de las ventajas económicas o de otro tipo que se derivan de ellas.

36. El Relator Especial subraya, pues, que se debe dar a los pueblos indígenas la oportunidad de hacer avanzar y mejorar el proceso de adopción de decisiones en materia de desarrollo en sus propios términos, y remediar las deficiencias a través de sus propias modalidades internas de reglamentación y rendición de cuentas. Los Estados y otros actores deben velar por que su ayuda al desarrollo de las comunidades indígenas dependa de resultados predeterminados, presumidos correctos por entidades ajenas a la comunidad. En otras palabras, se debe dar a los pueblos indígenas la oportunidad de cometer errores, aprender de esos errores, y construir cada vez una mayor capacidad y sabiduría para avanzar en sus propios objetivos de desarrollo y opciones sobre el futuro.

IV. El derecho a la participación

37. El Mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas está elaborando un informe sobre una de las cuestiones fundamentales relativas a esos pueblos, a saber, su derecho a participar en la adopción de decisiones que les afectan. Durante su trabajo, el Relator Especial ha observado que en general este derecho no se aplica adecuadamente y es necesario dar orientación sobre las medidas necesarias para su cumplimiento. El estudio del Mecanismo de expertos será decisivo como orientación en este importante tema, y el Relator Especial felicita al Mecanismo por el trabajo que ya está en curso, tal como se refleja en su informe provisorio (A/HRC/EMRIP/2010/2).

38. Como parte de su coordinación constante con el Mecanismo de expertos, y durante una consulta regional celebrada en enero de 2010 en Chiang Mai (Tailandia), organizada por el Pacto de los Pueblos Indígenas de Asia, en colaboración con el Mecanismo de expertos y la Oficina del ACNUDH, el Relator Especial presentó una contribución basada en sus experiencias para el estudio sobre el derecho de los pueblos indígenas a participar en la adopción de decisiones.

Además, en el último período de sesiones del Mecanismo de expertos, celebrado en Ginebra en julio de 2010, el Relator Especial expuso algunas observaciones adicionales para ayudar al Mecanismo en su estudio, y presenta esas observaciones a la Asamblea General.

A. Contenido y carácter general

39. El derecho de los pueblos indígenas a participar en la adopción de decisiones tiene su origen en otros derechos humanos básicos y esenciales para el goce efectivo de esos derechos. Una serie de principios básicos de derechos humanos sustentan el derecho a participar y dar fundamento a su contenido. Esos son, entre otros, los principios de libre determinación, igualdad, integridad cultural y propiedad. En consecuencia, la falta de participación efectiva de los pueblos indígenas en la adopción de decisiones relativas a asuntos que les afectan puede tener un impacto directo sobre su goce efectivo de otros derechos humanos fundamentales, además de los mencionados, como a la salud y la educación, y en muchos casos socavarlos directamente.

40. Como indicó el Mecanismo de expertos en su reciente informe sobre progresos, el derecho a la participación está presente en una amplia gama de instrumentos internacionales, entre ellos la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, el Convenio núm. 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como instrumentos regionales de derechos humanos, entre ellos la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En particular, según se destaca en el informe provisorio del Mecanismo de expertos, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas contiene más de 20 disposiciones que afirman el derecho de los pueblos indígenas a participar en la adopción de decisiones sobre una amplia gama de asuntos².

B. Dimensiones externas e internas del derecho a la participación

41. Dada la naturaleza amplia del derecho a participar en la adopción de decisiones, es útil identificar el marco normativo para comprender este derecho en sus diversas dimensiones. En su informe provisorio, el Mecanismo de expertos ha identificado y explicado con detalle las dimensiones externas e internas del derecho a la participación.

42. El Relator Especial considera tres aspectos principales de la participación, que se refieren a la adopción de decisiones por parte de actores que son externos a las comunidades indígenas y las preocupaciones conexas.

43. Un primer aspecto de la dimensión externa tiene que ver con la participación de los pueblos indígenas en la vida pública general del Estado, promovida por el artículo 5 de la Declaración, y que se relaciona con el derecho de todos los ciudadanos a la participación política. Este aspecto de la participación en la

² A/HRC/EMRIP/2010/2, párr. 8, arts. 3 a 5, 10 a 12, 14, 15, 17 a 19, 22, 23, 26 a 28, 30 a 32, 36, 38, 40 y 41.

adopción de decisiones en esferas que superan el ámbito de las comunidades indígenas es en gran parte, aunque no totalmente, una cuestión vinculada a los derechos de las personas indígenas. Como afirmó en particular la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Yatama v. Nicaragua*, el derecho de los pueblos indígenas a participar en la vida pública general del Estado también incluye un elemento colectivo, que exige a los Estados adoptar medidas especiales para garantizar la participación efectiva de los pueblos indígenas dentro de las estructuras políticas e instituciones del Estado³.

44. Un segundo aspecto de la dimensión externa se refiere a la participación de los pueblos indígenas en la adopción de decisiones por parte de actores estatales acerca de medidas que afectan los derechos o los intereses de esos pueblos, en particular, más allá de los derechos o intereses compartidos por la población del Estado en general. A ese respecto, el artículo 18 de la Declaración establece que los “pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos”. Ese derecho incluye como corolario el deber de los Estados a consultar a los pueblos indígenas en los asuntos que afectan sus derechos e intereses, con el fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado, como se reconoce, especialmente, en el artículo 19 de la Declaración. El Relator Especial dedicó su segundo informe anual al Consejo de Derechos Humanos a la cuestión del deber de los Estados de consultar a los pueblos indígenas (A/HRC/12/34), y ha seguido abordando este problema en diversos aspectos de su labor.

45. Un tercer aspecto de la dimensión externa del derecho de participación es la participación de los pueblos indígenas en la adopción de decisiones en el ámbito internacional. Este aspecto a menudo se pasa por alto, pero sigue siendo un componente importante del derecho de esos pueblos a la libre determinación. Los pueblos indígenas han alcanzado logros históricos en el plano internacional, incluso en los procesos que culminaron con la aprobación de la Declaración en 2007 y el establecimiento de los tres mecanismos de las Naciones Unidas con mandatos específicos para las cuestiones indígenas. Esos pueblos se hacen oír ahora más que nunca en el plano internacional. Sin embargo, aún queda mucho por hacer para seguir alentando y facilitando la participación activa de los pueblos indígenas en la elaboración de normas y programas internacionales que les afectan, incluso dentro de las Naciones Unidas y otras instituciones internacionales y regionales.

46. Aparte de sus aspectos externos, la dimensión interna del derecho de participación en la adopción de decisiones se refiere al ejercicio de la autonomía y el autogobierno por parte de los pueblos indígenas, y al mantenimiento de sus propios sistemas jurídico y de justicia. Esta dimensión del derecho incluye el correspondiente deber del Estado de permitir que los pueblos indígenas adopten sus propias decisiones sobre sus asuntos internos, y respetar esas decisiones. En ese sentido, la Declaración reconoce, en el artículo 4, el derecho de los pueblos indígenas a “la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales”. De las experiencias en todo el mundo se desprende que el ejercicio efectivo del derecho a la autonomía y el autogobierno requerirá un fortalecimiento de las instituciones y estructuras de autogobierno de los pueblos indígenas, a fin de que realmente puedan tomar el control de sus propios asuntos en

³ *Yatama v. Nicaragua*, Caso, 2005, Corte Interamericana de Derechos Humanos (ser. C), núm. 127 (23 de junio de 2005).

todos los aspectos de sus vidas, y garantizar que los asuntos que les afectan se ajustan a sus propias pautas culturales, valores, costumbres y visiones del mundo.

C. Ejercicio efectivo del derecho

47. Más allá de identificar el marco normativo para la comprensión del derecho a la participación en sus diversas dimensiones, es importante elaborar estrategias viables para el ejercicio efectivo de ese derecho. Para ello es útil hacer un balance de los problemas que los pueblos indígenas hacen frente en el ejercicio del derecho a la participación en sus diversas dimensiones, e identificar las buenas prácticas y enseñanzas aprendidas. El Relator Especial ofrece a continuación algunos ejemplos que se le han presentado en su trabajo. En varios de sus informes sobre situaciones de los países y las denuncias de violaciones de los derechos humanos se incluyen observaciones pertinentes más detalladas y recomendaciones específicas.

48. En cuanto al primer aspecto de la participación externa, a través de su trabajo el Relator Especial ha observado que la participación de los pueblos indígenas en la vida pública general del Estado es insuficiente y, en general no es proporcional a su población en la mayoría de los países en que viven esos pueblos. Sin embargo, hay numerosos ejemplos de esfuerzos de los Estados para aumentar la participación política de los indígenas a través de medidas concretas, tales como la garantía de cierto número de escaños en los órganos legislativos, la redistribución de distritos y la creación órganos consultivos especiales para los indígenas. Aun así, se deben tomar constantemente medidas para garantizar una mayor participación de los indígenas en el proceso de definición de la política del Estado y la administración de los programas de gobierno, a fin de que los pueblos y las personas indígenas puedan hacer oír su voz en todo momento en todas las instancias del proceso público o político de adopción de decisiones. En sus informes en que examina las situaciones de los pueblos indígenas en diferentes países, el Relator Especial ha investigado varios ejemplos de problemas encontrados y soluciones propuestas a ese respecto.

49. Con respecto a la participación de los pueblos indígenas en la adopción de decisiones sobre las medidas que afectan específicamente a sus derechos o intereses —el tercer aspecto del derecho— es evidente que en todo el mundo se carece de mecanismos de consulta adecuados y que, en particular, en muchos casos los pueblos indígenas no controlan adecuadamente sus territorios, ni siquiera cuando las tierras están delimitadas y registradas. El Relator Especial ha observado numerosos casos en que no se ofrece a los pueblos indígenas suficientes oportunidades para participar en la adopción de decisiones relativas a las actividades de extracción de recursos naturales que tienen lugar en sus tierras tradicionales. Dada la omnipresencia de este problema en los países de todo el mundo, la sección temática del informe anual de 2010 del Relator Especial al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/15/37) está dedicada al estudio de las cuestiones relacionadas con las industrias extractivas que operan en territorios indígenas.

50. Además, en casi todos los países que ha visitado, el Relator Especial ha recibido informes de una falta de participación suficiente de los pueblos indígenas en la elaboración, ejecución y seguimiento de los programas y políticas que les afectan de manera específica, en todos los niveles. El Relator Especial desearía destacar que está demostrado que un mejor control por parte de los pueblos indígenas del proceso de adopción de decisiones que les afectan favorece la

consecución de buenos resultados en la práctica, y pueden citarse numerosos ejemplos de programas establecidos y controlados satisfactoriamente por indígenas para abordar cuestiones de salud, educación y otras esferas de interés para ellos, de una manera que es apropiada a su cultura y adaptada a las necesidades locales. Se deben adoptar medidas para respaldar esos programas y aumentar las oportunidades de que los pueblos indígenas presten servicios a sus propias comunidades.

51. En cuanto al tercer aspecto de la participación externa, la participación en el plano internacional, el Relator Especial señala que hay una importante participación de los pueblos indígenas en los períodos de sesiones del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas y el Mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas. Es más, en los últimos dos años, el Relator Especial ha observado una mayor interacción de los pueblos indígenas con el mandato del que es titular, y toma nota de un mayor compromiso de los grupos indígenas hacia todos los mecanismos internacionales pertinentes. La formación del Grupo de Apoyo Interinstitucional sobre Cuestiones Indígenas es un ejemplo de iniciativa para fortalecer la cooperación entre los organismos de las Naciones Unidas e incorporar las cuestiones indígenas dentro del sistema de las Naciones Unidas, que también podría ofrecer un foro importante para la participación de los pueblos indígenas en el plano internacional.

52. Al mismo tiempo, los pueblos indígenas siguen haciendo frente a obstáculos para su participación activa en el plano internacional, por ejemplo, que todavía no hay una participación suficiente de esos pueblos en conferencias y reuniones donde se examinan y deciden asuntos de importancia vital para ellos, como el medio ambiente y los conocimientos tradicionales. Además, a menudo son excluidos o tienen una participación insuficiente en la adopción de decisiones de las instituciones financieras internacionales sobre los proyectos de desarrollo a gran escala que les afectan. Se deberían estudiar cuidadosamente las posibles reformas en las instituciones y plataformas de adopción de decisiones internacionales que afectan la vida de los pueblos indígenas, y en efecto, hay cabida para fortalecer la educación y el fomento de capacidad de esos pueblos en ese aspecto. Se debe mantener y ampliar el apoyo financiero y administrativo, según sea necesario, para asegurar que los pueblos indígenas puedan participar eficazmente en los foros internacionales.

53. Por último, con respecto a la adopción de decisiones referente a los asuntos internos de los indígenas, aunque hay algunos ejemplos notables de autonomía y autogobierno indígenas en todo el mundo, es necesario que los Estados se esfuercen continuamente por promover y consolidar el reconocimiento jurídico y la integración de las instituciones indígenas de autogobierno. Además, es preciso que los propios pueblos indígenas traten de reforzar su capacidad para controlar y administrar sus propios asuntos y participar efectivamente en todas las decisiones que les afecten, en un espíritu de cooperación y asociación con las autoridades gubernamentales en todas las instancias, así como abordar los problemas de disfunción social en sus comunidades.

V. Otras observaciones sobre la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas

54. Como se señaló en el primer informe del Relator Especial a la Asamblea General, la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas es actualmente el instrumento principal del sistema de las Naciones Unidas para evaluar las condiciones de los derechos humanos de los pueblos indígenas en todo el mundo e identificar las acciones necesarias para abordar esas condiciones. En la resolución por la que se autoriza nuevamente el mandato del Relator Especial se le encarga específicamente que promueva la Declaración como un aspecto clave de su mandato (resolución 6/12 del Consejo de Derechos Humanos, párr. 1 g)).

A. Más allá de la aprobación oficial de la Declaración

55. El Relator Especial en varias ocasiones, incluso en su primer informe a la Asamblea General (A/64/338) y su primer informe al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/9/9), ha formulado comentarios respecto de la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas. Además, en sus informes de países y sus análisis de situaciones y preocupaciones específicas, el Relator señala continuamente a la atención de los Estados las normas establecidas en la Declaración. En los últimos períodos de sesiones del Mecanismo de expertos y el Foro Permanente, el Relator Especial ofreció nuevas opiniones sobre la Declaración, a la luz de los programas de cada uno de estos órganos. Las observaciones actuales se exhiben sobre algunas de las opiniones que el Relator Especial ha expresado en el pasado con respecto a la Declaración, centrándose en la evolución reciente, los asuntos que son motivo de constante preocupación y, en particular, la necesidad de una acción concertada y decidida para su aplicación.

56. Desde la aprobación de la Declaración en 2007, los muy pocos Estados que votaron contra la Declaración han cambiado o están en proceso de reevaluar sus posiciones, como se señala en los párrafos 12 y 13 *supra*. Por otra parte, Colombia y Samoa, dos de los Estados que se abstuvieron en la votación sobre la Declaración, formularon el año pasado declaraciones públicas para manifestar su adhesión a los principios expresados en el instrumento. Las posiciones expresadas por todos esos países indudablemente contribuirán a reforzar aún más el compromiso internacional para promover los derechos de los pueblos indígenas que la Declaración representa.

57. Si bien cabe celebrar el refuerzo del apoyo a la Declaración, es evidente que aún queda mucho por hacer para materializar los objetivos de esa Declaración en la vida cotidiana de los pueblos indígenas del mundo. Hoy en día la Declaración, más que un reflejo de lo que se ha conseguido sobre el terreno, es un recordatorio de lo mucho que falta para instaurar la justicia y dignidad en la vida de esos pueblos. En efecto, las pautas históricas de opresión se siguen manifestando en los obstáculos existentes para el pleno disfrute de los derechos humanos por los pueblos indígenas. Se teme que la gran disparidad entre la Declaración y su aplicación efectiva persista, y dé lugar a una cierta complacencia y aceptación de esa condición por los actores dominantes y dentro del sistema de las Naciones Unidas. No hay que dejar que ello ocurra.

58. La Declaración establece una lista detallada de derechos que constituyen los niveles mínimos para la supervivencia, la dignidad y el bienestar de los pueblos indígenas del mundo (artículo 43). Como el Relator Especial ha observado anteriormente, la Declaración no afirma ni crea derechos especiales que son exclusivos de los pueblos indígenas en un sentido fundamental, sino que trata en detalle los derechos humanos fundamentales de aplicación universal en las circunstancias culturales, históricas, sociales y económicas específicas de los pueblos indígenas. Por lo tanto, la aplicación por los Estados requiere sencillamente el compromiso de respetar las normas básicas de derechos humanos, teniendo en cuenta las circunstancias específicas de los pueblos indígenas y las dimensiones colectivas del ejercicio de estos derechos por ellos. Sin duda, la aprobación de la Declaración por la Asamblea General fue un acontecimiento trascendental, y se acogen con beneplácito las recientes declaraciones de apoyo oficial a la Declaración. Pero esos logros no pueden percibirse como los objetivos finales o principales. Más bien, el enfoque principal de la atención concertada debe ser la fiel aplicación de esos derechos.

B. Necesidad de que el compromiso hacia la Declaración no se vea menoscabado por referencias a su carácter de instrumento jurídicamente no vinculante

59. Un punto de partida para la aplicación efectiva de la Declaración es una adhesión firme de los Estados y el sistema de las Naciones Unidas a sus derechos y principios, sin afirmaciones ambiguas en cuanto al carácter no obligatorio de la Declaración. En demasiadas ocasiones el Estado y otros actores intentan reducir el peso normativo de la Declaración al describirla como un instrumento que no es “jurídicamente vinculante”. Como resolución de la Asamblea General, la Declaración, por su naturaleza, no es un instrumento jurídicamente vinculante de por sí, dado que la Asamblea, en virtud de la Carta de las Naciones Unidas, sólo tiene atribuciones para hacer “recomendaciones”, excepto en lo referente a los miembros y las cuestiones presupuestarias y administrativas. Con todo, la comprensión de la importancia normativa y las obligaciones jurídicas relacionadas con la Declaración no termina allí.

60. En primer lugar, con independencia de su condición jurídica, la Declaración tiene un peso normativo significativo basado en su alto grado de legitimidad. Esta legitimidad deriva, no sólo del hecho de que haya sido aprobada oficialmente por la mayoría abrumadora de los Estados Miembros de las Naciones Unidas, sino también de que es el fruto de años de actividades de promoción y lucha de los pueblos indígenas. La Declaración es el resultado de un diálogo intercultural que se llevó a cabo durante décadas, en que los pueblos indígenas tuvieron un papel protagónico. Las normas de la Declaración reflejan básicamente las propias aspiraciones de los pueblos indígenas, que después de años de deliberaciones han llegado a ser aceptadas por la comunidad internacional.

61. El texto de la Declaración, que ha sido aprobado por los Estados Miembros, de manera explícita manifiesta un compromiso hacia los derechos y principios que encarna la Declaración. Es simplemente una cuestión de buena fe que los Estados se adhieran a esa expresión de compromiso con las normas que los propios pueblos indígenas han propugnado.

62. Además, aunque la propia Declaración no es jurídicamente vinculante de la misma manera que un tratado, la Declaración refleja compromisos jurídicos que se relacionan con la Carta, otros compromisos asumidos en virtud de tratados y el derecho internacional consuetudinario. La Declaración se basa en las obligaciones generales de derechos humanos de los Estados en virtud de la Carta, y se sustenta en principios fundamentales de derechos humanos, como la no discriminación, la libre determinación y la integridad cultural, que están incorporados en tratados de derechos humanos ampliamente ratificados, como es manifiesto en la labor de los organismos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados. Además, los principios fundamentales de la Declaración se consideran generalmente aceptados en la práctica internacional y de los Estados, y por lo tanto, en esa medida, la Declaración refleja el derecho internacional consuetudinario.

63. Para resumir, el significado de la Declaración no debe quedar menoscabado por las afirmaciones de su condición técnica de resolución, que en sí misma tiene un carácter jurídicamente no vinculante. La aplicación de la Declaración debe ser considerada un imperativo político, moral y, además, jurídico, sin reserva alguna.

C. Medidas prácticas mínimas hacia la aplicación

64. El Relator Especial ofrece algunas observaciones sobre las medidas mínimas que considera necesarias para avanzar en la aplicación de la Declaración, tras su aprobación oficial por los Estados.

65. En primer lugar, los agentes del Estado, así como los dirigentes indígenas, deben recibir formación en lo que respecta a la Declaración y los instrumentos internacionales conexos, y a las medidas prácticas para aplicar la Declaración. Junto con esta formación, deben organizarse seminarios y conferencias a nivel nacional y local, con el fin de reunir a los funcionarios estatales y dirigentes indígenas para que formulen estrategias e iniciativas tendentes a la aplicación, incluidas medidas para abordar reivindicaciones históricas, en el espíritu de cooperación y reconciliación que la Declaración representa.

66. Además, los Estados deben emprender exámenes exhaustivos de su legislación y programas administrativos en vigor para determinar posibles incompatibilidades con la Declaración. Esto incluiría un examen de todas las leyes y programas que afectan los derechos y los intereses de los pueblos indígenas, incluidos los relacionados con el desarrollo de los recursos naturales, la tierra, la educación, la administración de justicia y otras esferas. Sobre la base de ese examen se deberían desarrollar y aplicar las reformas jurídicas y programáticas necesarias, en consulta con los pueblos indígenas.

67. Los Estados deberían comprometerse a dedicar los importantes recursos humanos y financieros a las medidas necesarias para aplicar la Declaración. Normalmente se necesitarán esos recursos para la demarcación o restitución de tierras indígenas, el establecimiento de programas educativos apropiados desde el punto de vista cultural, el apoyo a las instituciones indígenas de autogobierno, y muchas otras medidas contempladas en la Declaración.

68. El sistema de las Naciones Unidas y la comunidad internacional deberían formular y poner en práctica programas para prestar asistencia técnica y financiera a los Estados y los pueblos indígenas a fin de que puedan avanzar con estas y otras

medidas de aplicación de la Declaración, como cuestión de máxima prioridad. En algunos casos puede ser necesario reformar los programas de las Naciones Unidas y de cooperación internacional existentes, y ajustarlos a las metas y objetivos de la Declaración.

69. Algunos Estados ya están adoptando, en diversos grados, estas medidas mínimas para aplicar la Declaración, en algunos casos con el respaldo de los organismos de las Naciones Unidas o programas de cooperación internacional. Es importante que esas iniciativas se afiancen mucho más ampliamente, y que se compartan las experiencias para fortalecer tales iniciativas.

VI. Conclusiones y recomendaciones

70. El Relator Especial ofrece las siguientes conclusiones y recomendaciones sobre la base de su examen de las cuestiones de fondo estudiadas anteriormente, incluido su examen de esas cuestiones a través de los diversos aspectos de su labor, tal como se refleja en varios de sus informes presentados al Consejo de Derechos Humanos hasta la fecha.

A. Desarrollo con identidad y cultura

71. El derecho al desarrollo es un derecho de todos los pueblos, incluidos los pueblos indígenas. Habida cuenta de la situación de desventaja extrema en que se encuentran normalmente los pueblos indígenas en toda una serie de indicadores sociales y económicos, hay intereses particulares de los pueblos indígenas que se deben tener en cuenta en las iniciativas de desarrollo que les afectan.

72. Al examinar los programas de desarrollo que afectan a los pueblos indígenas, pueden identificarse dos grandes esferas que son motivo de preocupación. La primera se refiere a las políticas e iniciativas dirigidas al desarrollo de la economía o las infraestructuras del Estado en general, que se presentan como provechosas para el pueblo del Estado en su conjunto, pero que tienen efectos negativos reales o potenciales sobre los pueblos indígenas. Estas incluyen, entre otras, los programas de desarrollo que abarcan la extracción de recursos naturales y megaproyectos como la construcción de presas e instalaciones de transporte en los territorios de los pueblos indígenas. Los programas y proyectos de desarrollo de ese tipo, a pesar de sus efectos específicos sobre los pueblos indígenas y sus territorios, a menudo se emprenden sin consultarles adecuadamente, o sin su consentimiento libre, previo e informado.

73. La segunda esfera motivo de preocupación se refiere a las iniciativas de desarrollo dirigidas específicamente a reducir las desventajas que sufren los pueblos indígenas y mejorar su bienestar social y económico. En esas iniciativas con demasiada frecuencia no se incorpora adecuadamente a los pueblos indígenas en la concepción y ejecución de los programas, de una manera que se promueva su libre determinación y su derecho de mantener su propia identidad cultural, idioma y conexiones con sus tierras tradicionales.

74. Dentro de estos dos motivos de preocupación, es necesario que los gobiernos incorporen decididamente en los programas de desarrollo el objetivo de aumentar la libre determinación de los indígenas. La promoción de la libre determinación es una cuestión de dignidad humana básica, y un elemento que propicia la obtención de buenos resultados en la práctica. Entre los objetivos que deben alcanzarse en este sentido figuran los siguientes:

a) Mejorar la educación y aptitudes de los indígenas en esferas pertinentes, a fin de que los propios pueblos indígenas puedan dialogar y participar en los diversos componentes de los programas y proyectos de desarrollo que les afectan en el mundo moderno, incluidos los proyectos de extracción de recursos naturales;

b) Fortalecer las instituciones y estructuras de autogobierno propias de los pueblos indígenas, que les permitan tomar el control de sus propios asuntos en todos los aspectos de sus vidas y garantizar que los procesos de desarrollo se ajusten a sus propias pautas culturales, valores, costumbres y visiones del mundo;

c) Dar a los pueblos indígenas la oportunidad de participar como asociados en pie de igualdad en el proceso de desarrollo cuando intervengan sus intereses particulares y los intereses de las sociedades más amplias de las que forman parte, lo que les permite influir realmente en las decisiones relativas a las actividades de desarrollo, participar plenamente en su concepción y ejecución, y recibir directamente cualquier beneficio económico o de otro tipo que se derive de ellos;

d) Dar a los pueblos indígenas la oportunidad de seguir avanzando y mejorando el proceso de adopción de decisiones sobre desarrollo en virtud de sus propios términos, y remediar las deficiencias a través de sus propias formas internas de reglamentación y rendición de cuentas. En ese sentido, se debería dar a los pueblos indígenas la oportunidad de cometer errores, aprender de esos errores, y construir cada vez una mayor capacidad y sabiduría para avanzar en sus propios objetivos de desarrollo y opciones sobre el futuro.

B. El derecho a la participación

75. El Relator Especial ofrece en este informe algunas observaciones iniciales sobre el derecho a la participación de los pueblos indígenas, centrándose en determinar un marco normativo para la comprensión de este derecho. Tiene la intención de seguir ocupándose de esta cuestión y formular observaciones sobre la aplicación práctica de este derecho en futuros informes.

76. La participación en la adopción de decisiones es un derecho fundamental que en su esencia sienta la base para el disfrute de toda la gama de los derechos humanos. Es más, una serie de principios básicos de derechos humanos sustentan el derecho a la participación y fundamentan su contenido, incluidos, entre otros, los principios de libre determinación, igualdad, integridad cultural y propiedad. Para comprender el derecho a la participación en el contexto de los pueblos indígenas, es útil distinguir entre las dimensiones externas e internas de ese derecho.

77. El Relator Especial considera tres aspectos principales de la dimensión externa. Un primer aspecto tiene que ver con la participación de los pueblos indígenas en la vida pública o política más amplia del Estado. Casi invariablemente, la participación de los pueblos indígenas en la vida pública más amplia del Estado es insuficiente y no es proporcional a la población indígena. Si bien hay numerosos ejemplos de esfuerzos de los Estados para aumentar la participación política de los indígenas a través de diversas medidas, es preciso adoptar constantemente medidas para garantizar su mayor participación en la esfera pública. En ese sentido, pueden ser necesarias medidas especiales para asegurar que los pueblos indígenas participen en pie de igualdad en la vida pública y política de los Estados.

78. Un segundo aspecto de la dimensión externa se refiere al derecho de los pueblos indígenas a participar en la adopción de decisiones sobre medidas que afectan sus derechos o intereses en particular. Ese aspecto se correlaciona con el deber de los Estados de consultar a los pueblos indígenas sobre los asuntos que afectan sus derechos e intereses, con el fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.

79. En sus informes, el Relator Especial ha formulado numerosas observaciones y recomendaciones sobre ejemplos específicos de problemas relacionados con la aplicación de este segundo aspecto de la dimensión externa de la participación. En muchos casos, el Relator Especial ha observado una falta de participación suficiente de los pueblos indígenas en la concepción, ejecución y seguimiento de los programas, políticas y proyectos que les afectan, en todos los niveles. Por otra parte, es evidente que en todo el mundo no se consulta debidamente a los pueblos indígenas, ni se recaba su consentimiento, cuando se toman decisiones que afectan sus derechos o intereses.

80. Un tercer aspecto de la dimensión externa del derecho a la participación es la intervención de los pueblos indígenas en la adopción de decisiones en el ámbito internacional. Aunque los pueblos indígenas han alcanzado logros históricos en el plano internacional, es necesario seguir haciendo esfuerzos para garantizar su participación activa en la elaboración de todas las normas internacionales y programas que les afectan. Se deberían investigar cuidadosamente posibles reformas en las instituciones internacionales y plataformas de adopción de decisiones que afectan la vida de esos pueblos, y adoptarse o reforzarse las medidas para ofrecer apoyo financiero y de otro tipo a fin de que puedan participar efectivamente en el plano internacional.

81. La dimensión interna del derecho a la participación se refiere al ejercicio de la autonomía o el autogobierno por parte de los pueblos indígenas. Esta dimensión del derecho incluye el correspondiente deber del Estado de permitir que los pueblos indígenas adopten sus propias decisiones sobre sus asuntos internos, y respetar esas decisiones. Los Estados deberían tratar constantemente de promover y consolidar el reconocimiento jurídico y la integración de las instituciones indígenas de autogobierno, para que los pueblos indígenas tengan realmente el control de sus asuntos en todos los aspectos de sus vidas y garantizar que los asuntos que les afectan están en armonía con sus propias pautas culturales, valores, costumbres y visiones del mundo.

82. Además, los propios pueblos indígenas deben seguir esforzándose por fortalecer su capacidad para controlar y administrar sus asuntos y participar

efectivamente en todas las decisiones que les afecten, en un espíritu de cooperación y asociación con las autoridades gubernamentales en todos los niveles.

C. Otras observaciones relativas a la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas

83. La aprobación de la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas por la Asamblea General fue un acontecimiento trascendental, y se acogen con beneplácito las recientes declaraciones de apoyo oficial, o iniciativas con miras a dar ese apoyo, por parte de los pocos Estados que originalmente votaron contra su adopción. Pero esos logros no pueden percibirse como los objetivos finales o principales. Más bien, el enfoque de la atención concertada debe ser la fiel aplicación de esos derechos.

84. Es evidente que aún queda mucho por hacer para materializar los objetivos de la Declaración en la vida cotidiana de los pueblos indígenas del mundo. Hoy en día la Declaración, más que un reflejo de lo que se ha conseguido sobre el terreno, es un recordatorio de lo mucho que falta para instaurar la justicia y dignidad en la vida de esos pueblos.

85. La aplicación de la Declaración debe considerarse como un imperativo político, moral y jurídico, sin reserva alguna, en el marco de los objetivos de derechos humanos de la Carta de las Naciones Unidas. La significación de la Declaración no debe verse menoscabada por afirmaciones sobre su condición técnica de resolución, que de por sí tiene un carácter jurídicamente no vinculante.

86. La Declaración tiene un importante peso normativo basado en su alto grado de legitimidad. Esta legitimidad depende, no sólo del hecho de que haya sido aprobada oficialmente por la mayoría abrumadora de Estados Miembros de las Naciones Unidas, sino también de que es el fruto de años de actividades de promoción y lucha de los pueblos indígenas.

87. Por otra parte, la Declaración se basa en principios fundamentales de derechos humanos, como la no discriminación, la libre determinación y la integridad cultural, que están incorporados en tratados de derechos humanos ampliamente ratificados. Además, los principios fundamentales de la Declaración se consideran generalmente aceptados en la práctica internacional y de los Estados, y por lo tanto, en esa medida, la Declaración refleja el derecho internacional consuetudinario.

88. Se requieren algunas medidas mínimas para aplicar la Declaración, como se señala en los párrafos 12 y 13 *supra*. Algunos Estados, en diversos grados, ya están adoptando medidas mínimas para aplicar la Declaración, en algunos casos con el apoyo de los organismos de las Naciones Unidas o programas de cooperación internacional. Es importante que esas iniciativas se afiancen mucho más ampliamente, y que se compartan las experiencias para reforzar tales iniciativas.