

**Consejo de Derechos Humanos**

27º período de sesiones

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,  
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,  
incluido el derecho al desarrollo****Informe de la Relatora Especial sobre los derechos  
de los pueblos indígenas, Victoria Tauli Corpuz***Resumen*

Este informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas se presenta al Consejo de Derechos Humanos en cumplimiento de sus resoluciones 15/14 y 24/9. Se trata del primer informe de Victoria Tauli Corpuz, que asumió su mandato el 2 de junio de 2014. En él, la Relatora Especial presenta algunas consideraciones preliminares sobre el estado de aplicación de las normas internacionales relativas a los pueblos indígenas y sobre su concepción de su labor como Relatora Especial en ese contexto. El informe conlleva, en forma de adiciones, varios informes del Relator Especial anterior.

La Relatora Especial observa que hay una sólida base jurídica y normativa sobre la que progresar en la efectividad de los derechos de los pueblos indígenas, y que ha habido numerosos avances a este respecto, que la Relatora Especial espera examinar y documentar a lo largo de su mandato. Con todo, los pueblos indígenas siguen afrontando numerosos retos en todo el mundo. Conforme a la resolución 15/14 del Consejo de Derechos Humanos, un aspecto esencial del mandato de la Relatora Especial es examinar los medios de superar los obstáculos existentes para la plena y efectiva protección de los derechos de los pueblos indígenas. Como punto de partida, y teniendo en cuenta que se trata de su primer informe al Consejo de Derechos Humanos, la Relatora Especial presenta sucintamente algunos de esos obstáculos, que se plantean en mayor o menor medida en todos los países en los que viven pueblos indígenas.

En la sección III del informe se presentan los obstáculos siguientes: a) los gobiernos que no reconocen o son reticentes a reconocer a los pueblos indígenas; b) las dificultades para definir medidas prácticas que den efectividad a los derechos; c) los procesos inconclusos de reconciliación y reparación de agravios históricos; d) la persistencia de actitudes negativas hacia los pueblos indígenas en el seno de las sociedades en las que viven; y e) las condiciones sociales y económicas que impiden a los pueblos indígenas el pleno ejercicio de sus derechos humanos. Esta lista no es completa ni exhaustiva, y los

GE.14-11740 (S) 030914 040914

**\*1411740\***Se ruega reciclar 

obstáculos señalados están en muchos aspectos interrelacionados. Así y todo, ofrece un marco para entender en qué ámbitos hay que seguir trabajando y ayudar a concebir medidas de acción. La Relatora Especial es plenamente consciente de las dificultades que supone afrontar y superar esos problemas persistentes, pero espera ser capaz de avanzar en la eliminación de algunos de los obstáculos durante su mandato.

De conformidad con el mandato que le confió el Consejo, la Relatora Especial tiene la intención de trabajar en los ámbitos de los que generalmente se ocupan los titulares de mandatos de procedimientos especiales, a saber: la promoción de buenas prácticas, las evaluaciones de países, las comunicaciones sobre presuntas violaciones de derechos humanos y los estudios temáticos. Al trabajar en esos ámbitos, la Relatora Especial coordinará sus actividades con los otros dos mecanismos de las Naciones Unidas con mandatos específicos sobre los pueblos indígenas y con los órganos de tratados y los sistemas regionales de derechos humanos. En toda esta labor, la Relatora Especial pretende seguir y reforzar las observaciones y las recomendaciones formuladas por sus predecesores. Aunque hay muchas cuestiones que merecen atención, para maximizar las repercusiones de sus investigaciones la Relatora Especial tiene la intención de centrar las labores concretas de los tres años que durará su mandato en las cuestiones relacionadas con los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de los pueblos indígenas.

## Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción .....	1–3	4
II. Mandato de la Relatora Especial .....	4–9	4
III. Obstáculos persistentes a la plena efectividad de los derechos de los pueblos indígenas .....	10–47	6
A. Reconocimiento de los pueblos indígenas .....	12–16	6
B. Dificultades para llevar a la práctica los derechos de los pueblos indígenas .....	17–26	8
C. Necesidad insatisfecha de reconciliación y de reparación de agravios históricos .....	27–33	10
D. Persistencia de actitudes negativas y percepciones distorsionadas respecto de los pueblos indígenas .....	34–41	12
E. Condiciones sociales y económicas .....	42–47	14
IV. Comentarios preliminares sobre la concepción que la Relatora Especial tiene de su mandato .....	48–56	15
V. Conclusiones .....	57–71	18

## I. Introducción

1. Este informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas se presenta al Consejo de Derechos Humanos en cumplimiento de sus resoluciones 15/14 y 24/9. Se trata del primer informe de Victoria Tauli Corpuz, que asumió su mandato el 2 de junio de 2014. La Relatora Especial agradece al Consejo de Derechos Humanos que le haya confiado la importante tarea de desempeñar este mandato y se compromete a hacerlo de manera imparcial y constructiva con arreglo a los requisitos fijados por el Consejo. También da las gracias a los numerosos grupos y organizaciones indígenas que ya han colaborado con su mandato, afirma su sólido compromiso con su función de Relatora Especial y reconoce humildemente la responsabilidad que entraña.

2. En el informe, la Relatora Especial presenta algunas consideraciones preliminares sobre el estado de aplicación de las normas internacionales relativas a los pueblos indígenas y sobre su concepción de su labor como Relatora Especial en ese contexto. El informe tiene cuatro partes. En la sección II se ofrece información general sobre el mandato de la Relatora Especial. La sección III trata de los problemas estructurales que obstaculizan la plena efectividad de los derechos de los pueblos indígenas. En la sección IV se presentan algunas observaciones preliminares sobre la concepción y los ámbitos de trabajo de la actual Relatora Especial respecto de su mandato de tres años. Por último, en la sección V se presentan las conclusiones extraídas a partir de lo expuesto en el informe.

3. El informe conlleva, en forma de adiciones, varios informes del Relator Especial anterior: sus informes sobre la situación de los pueblos indígenas en Panamá (adición 1) y el Canadá (adición 2), y en el contexto de las industrias extractivas en el Perú (adición 3, que comprende un anexo sobre la propuesta de ampliación del proyecto de explotación de gas de Camisea). La adición 4 contiene observaciones sobre las comunicaciones enviadas y las respuestas recibidas. Como se indica en el propio documento, las comunicaciones que figuran en ese último informe fueron enviadas por el anterior Relator Especial y contienen también sus observaciones y recomendaciones.

## II. Mandato de la Relatora Especial

4. La Comisión de Derechos Humanos estableció en un principio el mandato de Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas en 2001 (resolución 2001/57), que posteriormente ampliaron la propia Comisión (resolución 2004/62), la Asamblea General (resolución 60/251) y el Consejo de Derechos Humanos (resoluciones 5/1, 6/12, 15/14 y 24/9). En 2010, la denominación del mandato pasó a ser "Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas" en virtud de la resolución 15/14 del Consejo. Los dos primeros titulares de este mandato fueron Rodolfo Stavenhagen, de México, y James Anaya, de los Estados Unidos de América. La Relatora Especial expresa su reconocimiento y admiración a sus predecesores por su excepcional labor, y espera seguir aprovechando sus importantes contribuciones al fomento de los derechos de los pueblos indígenas.

5. El Consejo de Derechos Humanos confió al titular del mandato las siguientes funciones: examinar medios de superar los obstáculos existentes para la plena y efectiva protección de los derechos de los pueblos indígenas; determinar, intercambiar y promover las mejores prácticas; reunir, solicitar, recibir e intercambiar información y comunicaciones de todas las fuentes que corresponda, incluidos los gobiernos, los pueblos indígenas y sus comunidades y organizaciones, sobre las denuncias de violaciones de los derechos de los pueblos indígenas; y formular recomendaciones y propuestas sobre medidas y actividades adecuadas para evitar y reparar las violaciones de los derechos de los indígenas.

(resolución 15/14 del Consejo). En el desempeño de su mandato, la Relatora Especial debe coordinarse con otros órganos de derechos humanos, en particular el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas y el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, y con los órganos de tratados y los mecanismos regionales de derechos humanos. El Consejo de Derechos Humanos también pidió a la Relatora Especial que prestase especial atención a la situación de las mujeres y los niños indígenas, un aspecto de su mandato al que pretende dedicar particular atención, como se expone con mayor detalle posteriormente.

6. El principal marco normativo del mandato es la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, y el Consejo de Derechos Humanos pide específicamente en su resolución 15/14 que el Relator Especial promueva, cuando proceda, dicha Declaración y los instrumentos internacionales relativos a la promoción de los derechos de los pueblos indígenas. Hay otros instrumentos que la Relatora Especial promoverá durante su mandato, como el Convenio N° 169 (1989) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, que ha sido ratificado por el grueso de los países de América Latina, por lo que resulta particularmente útil en esa región. También son importantes los principales tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas, especialmente la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, todos los cuales han sido objeto de interpretaciones autorizadas de los órganos correspondientes de supervisión de tratados en el sentido de que protegen una serie de derechos de los pueblos indígenas.

7. En el plano regional, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre también contienen disposiciones relativas a los pueblos indígenas. Desde 2001, el sistema interamericano de derechos humanos ha ido generando una rica jurisprudencia, sobre la base de esos instrumentos, en la que se reconocen los derechos de los pueblos indígenas a las tierras y los recursos, la obligación de los Estados de consultarlos en relación con el aprovechamiento de los recursos naturales y el derecho de los pueblos indígenas a la participación política. La Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos también ha tratado en tiempos más recientes de los derechos de los pueblos indígenas en la causa relativa a los endorois de Kenya y por conducto de su Grupo de Trabajo sobre Comunidades/Poblaciones Indígenas de África, que se creó en 2000 y ha realizado varias misiones de investigación en países específicos para evaluar su situación de derechos humanos.

8. La Relatora Especial también recibió de la Asamblea General el mandato de participar en la reunión plenaria de alto nivel de la Asamblea General que recibirá el nombre de Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas y se celebrará en septiembre de 2014. En su resolución 65/198, en la que decidió organizar la Conferencia Mundial, la Asamblea General invitó a su Presidente a celebrar consultas abiertas con los Estados Miembros y los representantes de los pueblos indígenas y el Relator Especial. Por consiguiente, los días 17 y 18 de junio de 2014, la Relatora Especial participó en una consulta interactiva convocada por el Presidente de la Asamblea General en Nueva York, en la que formuló observaciones sobre las cuestiones prioritarias para los pueblos indígenas en relación con el desarrollo y la elaboración de la agenda para el desarrollo después de 2015. En otra resolución sobre la Conferencia Mundial (resolución 66/296), la Asamblea General decidió que el Relator Especial participaría en el coloquio interactivo organizado durante la Conferencia, que se centrará en el desarrollo de los pueblos indígenas y en la agenda para el desarrollo después de 2015. Como se expone con mayor detalle posteriormente, ese es también el tema al que la Relatora Especial dedica su primer informe a la Asamblea General.

9. A juicio de la Relatora Especial, la Conferencia Mundial constituye una importante oportunidad para que los Estados reafirmen su voluntad de dar efectividad a los derechos de los pueblos indígenas y para la celebración de negociaciones directas entre los Estados Miembros y los representantes de los pueblos indígenas sobre importantes cuestiones pendientes. La Relatora Especial tiene la voluntad de participar en todas las etapas de la planificación de la Conferencia Mundial y en el seguimiento de todo documento final a que dé lugar.

### **III. Obstáculos persistentes a la plena efectividad de los derechos de los pueblos indígenas**

10. Hay una sólida base jurídica y normativa sobre la que asentar el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas y ha habido numerosos avances que la Relatora Especial espera examinar y documentar a lo largo de su mandato. Con todo, los pueblos indígenas siguen afrontando numerosos retos en todo el mundo. Como se señaló anteriormente, un aspecto esencial del mandato de la Relatora Especial es examinar medios de superar los obstáculos existentes para la plena y efectiva protección de los derechos de los pueblos indígenas. Como punto de partida, y teniendo en cuenta que se trata de su primer informe al Consejo de Derechos Humanos, la Relatora Especial presenta sucintamente algunos de los obstáculos que se plantean en mayor o menor medida en todos los países en los que viven pueblos indígenas.

11. En la presente sección se presentan los obstáculos siguientes: a) los gobiernos que no reconocen o son reticentes a reconocer a los pueblos indígenas; b) las dificultades para definir medidas prácticas que den efectividad a los derechos; c) los procesos inconclusos de reconciliación y reparación de agravios históricos; d) la persistencia de actitudes negativas hacia los pueblos indígenas en el seno de las sociedades en las que viven; y e) las condiciones sociales y económicas que impiden a los pueblos indígenas el pleno ejercicio de sus derechos humanos. Sobra decir que esta lista no es completa ni exhaustiva y que los obstáculos señalados están en muchos aspectos interrelacionados. Así y todo, ofrece un marco para entender en qué ámbitos hay que seguir trabajando y ayudar a concebir medidas de acción. La Relatora Especial es plenamente consciente de las dificultades que supone afrontar y superar esos problemas persistentes, pero espera ser capaz de avanzar en la eliminación de algunos de los obstáculos durante su mandato.

#### **A. Reconocimiento de los pueblos indígenas**

12. Un obstáculo para el cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos relativas a los pueblos indígenas tiene que ver con la manera en la que el concepto "pueblos indígenas" se aplica a ciertos grupos, pues puede hacerse de manera excesiva o insuficientemente incluyente: el marco de derechos de los indígenas puede aplicarse a grupos que tienen características similares a las de los pueblos indígenas de todo el mundo y, en medida algo menor, a grupos que no las tienen. La situación de derechos humanos de los diversos grupos del mundo es manifiestamente diversa y compleja, y varía de un país o comunidad a otro, si bien hay cuestiones y circunstancias comunes a ciertos grupos que suelen considerarse pueblos indígenas. A la Relatora Especial le preocupa que, al no reconocer a ciertos grupos como pueblos indígenas, los Estados y otros agentes poderosos soslayan la aplicación de las normas internacionales y los mecanismos de protección más apropiados para tratar los tipos de problemas de derechos humanos que tales grupos comparten con los que en todo el mundo suelen considerarse grupos indígenas.

13. A ese respecto, la Relatora Especial destaca que no se trata de un problema que generen o puedan resolver las tentativas de llegar a una definición internacional de "pueblos indígenas". Como suele repetirse en los estudios sobre la cuestión, tal definición no existe. En la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas no se pretende establecerla, aunque sí se afirma que los pueblos indígenas tienen derecho a determinar su propia identidad o pertenencia conforme a sus costumbres y tradiciones (art. 33). Por su parte, en el Convenio N° 169 (1989) de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes se hace referencia a la conciencia de la identidad indígena como "un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio" (art. 1, párr. 2) y se señala que el Convenio se aplica a los pueblos "cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones" y a aquellos que descienden de poblaciones precoloniales y conservan total o parcialmente sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas (art. 1, párr. 1).

14. La Relatora Especial observa con especial preocupación que varios Estados tienen criterios un tanto restrictivos en materia de reconocimiento de la condición de indígena, lo que puede dar lugar a concepciones de los derechos sobre la tierra, la política socioeconómica y el desarrollo, entre otros ámbitos, que no contemplen las circunstancias, los problemas y las experiencias particulares que afrontan los pueblos indígenas, sobre todo en relación con la tierra, las distintas culturas y modos de vida, la discriminación y la exclusión, y la escasez de recursos. Las concepciones que no reconocen a los pueblos indígenas o no admiten que determinados grupos puedan afrontar problemas particulares similares a los de otros pueblos indígenas del mundo no dan cabida al empleo de instrumentos y recursos esenciales previstos en el marco internacional sobre pueblos indígenas (marco que fue elaborado, precisamente, para responder a las preocupaciones de los pueblos indígenas de forma que se tengan en cuenta sus contextos y experiencias particulares).

15. La Relatora Especial es plenamente consciente de que se trata de un tema delicado en muchos lugares, especialmente en África y Asia, en donde muchos grupos pueden considerarse, en sentido estricto, indígenas o nativos de las zonas en las que siguen viviendo. El Grupo de Trabajo sobre Comunidades/Poblaciones Indígenas de África de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos abordó este problema y señaló acertadamente que "de asociarse exclusivamente a la situación colonial, el concepto de indígena nos dejaría sin un concepto adecuado para analizar las relaciones estructurales internas de desigualdad que se han mantenido tras la liberación del dominio colonial". Por consiguiente, el Grupo de Trabajo señaló que el sentido de la fórmula pueblos indígenas "debía asentarse mucho menos en definiciones anteriores centradas en la condición de aborígen [...] y basarse en mayor medida en planteamientos más recientes centrados en la autodefinición como indígena, que entraña una identidad claramente diferenciada respecto de otros grupos de un mismo Estado"<sup>1</sup>.

16. Es pues necesario aplicar un enfoque flexible que tenga en cuenta los atributos esenciales que distinguen a los pueblos indígenas de los grupos minoritarios u otras comunidades locales. A ese respecto, la Relatora Especial celebra y adopta el planteamiento del anterior Relator Especial, un enfoque centrado en los derechos en cuestión que plantea si el marco internacional relativo a los derechos de los pueblos indígenas resulta útil para tratar las problemáticas y las preocupaciones que afrontan los grupos interesados.

---

<sup>1</sup> Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, Report of the African Commission's Working Group of Experts on Indigenous Populations Communities, submitted in accordance with the "Resolution on the Rights of Indigenous Populations/Communities in Africa", adopted by the African Commission on Human and Peoples' Rights at its 28th ordinary session (2005), págs. 92 y 93.

Concretamente, el anterior Relator Especial afirmó que el mandato concierne a los grupos "que son indígenas en los países en los que viven, que tienen identidades y modos de vida particulares y que afrontan problemáticas de derechos humanos muy específicas asociadas históricamente a diversas formas de opresión, como el haber sido despojados de sus tierras y recursos naturales y privados de expresión cultural" (A/HRC/15/37/Add.1, párr. 213). En cualquier caso, en consonancia con las prácticas de otros mecanismos internacionales de derechos humanos y del anterior Relator Especial, la Relatora Especial no aceptará necesariamente de entrada la condición de pueblo indígena que determine un Estado, sin tener en cuenta otros factores al examinar la situación concreta de derechos humanos de un grupo en un país concreto.

## **B. Dificultades para llevar a la práctica los derechos de los pueblos indígenas**

17. Como la Asamblea General aprobó la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas hasta 2007, su aplicación todavía está prácticamente en fase inicial. Los Estados afrontan varias dificultades para hacer efectivos los derechos de los pueblos indígenas, entre ellas el desconocimiento de los derechos y las normas; las dificultades para definir medidas prácticas que den efectividad a los derechos; y las interpretaciones contradictorias del contenido de los derechos. Es indudable que, además de tratar las problemáticas señaladas en la presente subsección, los Estados deben también dar muestras de voluntad política, capacidad técnica y compromiso financiero para hacer efectivos los derechos de los pueblos indígenas de forma satisfactoria, si bien la Relatora Especial no tratará a fondo estos factores en el presente informe.

### **1. Desconocimiento e incompreensión de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas**

18. Un problema inicial es el desconocimiento y la incompreensión de la Declaración y otros instrumentos pertinentes por parte de actores estatales y no estatales. En su primer informe al Consejo de Derechos Humanos, el anterior Relator Especial señaló varios mecanismos de aplicación de la Declaración, y recomendó concretamente que los Estados realizaran actividades para dar a conocer la Declaración y emprendiesen iniciativas "de formación técnica de funcionarios gubernamentales, miembros del poder legislativo y de instituciones nacionales de derechos humanos, autoridades judiciales y todas las demás partes pertinentes, incluida la sociedad civil y los propios pueblos indígenas" (A/HRC/9/9, párr. 58). Aunque muchos Estados han dado importantes pasos en ese sentido, en otros los actores pertinentes siguen teniendo muy escaso conocimiento de las normas internacionales relativas a los pueblos indígenas.

### **2. Necesidad de concertar las labores de aplicación**

19. Así y todo, aun cuando las autoridades públicas conocen las normas internacionales, se necesita mayor orientación sobre la manera de aplicarlas. El primer paso es sin duda proceder, de consuno con los pueblos indígenas, a evaluar las necesidades, definir las prioridades y elaborar planes estratégicos de acción con objetivos y calendarios de aplicación. Pueden realizarse labores de planificación que tengan en cuenta e integren medidas para dar efectividad a los derechos de los pueblos indígenas en el marco de las estrategias generales de educación, salud, vivienda, elecciones, gobernanza local y aprovechamiento de los recursos (véase A/HRC/24/41, párrs. 49 a 51), entre otros ámbitos. Recabar la participación de los pueblos indígenas desde el principio de la planificación permitirá agilizar el proceso y evitar conflictos sobre su desarrollo; sin embargo, esta es una medida a menudo ignorada.

20. En el marco del proceso de planificación, también pueden utilizarse bases e indicadores como puntos de referencia constante para orientar las actividades y medir los avances. Pueden definirse en los planos internacional y nacional estableciendo nuevos indicadores y nuevos métodos de acopio de datos, o desglosando los datos existentes para cerciorarse de que se entienden las situaciones de los pueblos indígenas y se evalúan sus necesidades. En el plano más básico, los indicadores deben ayudar a detectar la existencia de discriminación, desigualdad y exclusión, y permitir comparaciones entre los pueblos indígenas y otros grupos sociales. En todos los casos, es esencial que los pueblos indígenas contribuyan a determinar los problemas que deben solventarse y los indicadores que han de utilizarse, y deben tenerse en cuenta sus propias concepciones de bienestar y visiones de futuro.

21. Naturalmente, también es útil a ese respecto determinar qué medidas han tenido buenos resultados e intentar replicar las experiencias fructíferas en otros contextos. Aunque no es un secreto que las buenas prácticas de promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas siguen siendo escasas y aisladas, hay cada vez más ejemplos. A ese respecto, la selección de buenas prácticas es un aspecto fundamental del mandato de la Relatora Especial, que espera contribuir a documentar las experiencias positivas mientras ocupe esta función. Los Estados, los propios pueblos indígenas, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y el sistema de las Naciones Unidas desempeñan también un importante papel en el intercambio de experiencias sobre los lugares en los que se están aplicando buenas prácticas, y deben aprovechar los procesos de presentación de informes a mecanismos internacionales de derechos humanos, como los órganos de tratados de las Naciones Unidas y el examen periódico universal, para destacar los ejemplos de esas buenas prácticas.

22. También es importante obtener informes sobre buenas prácticas y obstáculos de diversos organismos, programas y fondos de las Naciones Unidas y otras instituciones multilaterales que tengan políticas sobre los pueblos indígenas en las que la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas se utilice como punto de referencia. En relación con ello está el grado de aplicación del enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos para atender las situaciones específicas de los pueblos indígenas. El consenso sobre la aplicación de un enfoque de derechos humanos impulsado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), conjuntamente con el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUMD), es un marco importante que vincula la agenda para el desarrollo a los derechos económicos, sociales y culturales.

### **3. Interpretaciones contradictorias del contenido de los derechos básicos**

23. Con todo, las medidas que acaban de exponerse seguirán sin resolver algunas de las cuestiones más complejas relacionadas con la efectividad de los derechos de los pueblos indígenas. Ciertos actores clave siguen teniendo interpretaciones contradictorias del contenido de los derechos básicos de los pueblos indígenas y discrepancias sobre el modo en el que ha de darse efectividad a los derechos en situaciones concretas, sobre todo cuando hay derechos e intereses en pugna y se necesita llegar a un equilibrio entre los distintos derechos. Las diferentes interpretaciones que de los derechos tienen los Estados, los pueblos indígenas, las empresas, las ONG y otros agentes dan lugar a una aplicación desigual de las normas y obstaculizan los avances en la efectividad de los derechos. La Relatora Especial ha observado que esas diferencias de interpretación se dan sobre todo en relación con los derechos sobre la tierra y los recursos; el cumplimiento de la obligación de los Estados de consultar a los pueblos indígenas y obtener su consentimiento libre, previo e informado en los asuntos que les afectan; y la armonización de los sistemas de gobierno y justicia estatales y consuetudinarios indígenas.

24. La Relatora Especial observa que queda mucho por hacer para lograr que los Estados y los pueblos indígenas logren encontrar terreno común y concertarse sobre las cuestiones más polémicas. Los Estados y los pueblos indígenas suelen atrincherarse en sus posiciones y adoptar posturas enfrentadas, una tendencia especialmente marcada en lo tocante al aprovechamiento de los recursos naturales.

25. A ese respecto, es esencial contar con la asistencia y la orientación de mecanismos internacionales de derechos humanos y otros expertos externos. En primer lugar, los actores internacionales y demás organismos externos pueden contribuir a aportar orientación y una comprensión más honda del contenido de las normas internacionales de derechos humanos. El mandato de la Relatora Especial puede desempeñar, y ya ha desempeñado, un papel crucial a ese respecto, al igual que la labor de otros mecanismos internacionales de derechos humanos, en particular el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, los órganos de tratados de las Naciones Unidas y los mecanismos regionales de derechos humanos, así como el trabajo de la Secretaría. En segundo lugar, más allá de realizar análisis temáticos e interpretar derechos precisos, la ayuda del sistema internacional y otros expertos puede concretarse en labores de asistencia técnica, en particular de mediación, que ayuden a los Estados y los pueblos indígenas a superar los conflictos y los desacuerdos cuando surjan. En este segundo aspecto, en particular, puede trabajarse mucho más.

26. En las situaciones en las que no hay posibilidad alguna de llegar a acuerdos y es necesario adoptar decisiones, debe disponerse de mecanismos de recurso en los planos nacional e internacional. En los países, los tribunales nacionales tienen esa función supervisora, si bien en algunos casos su eficacia es objeto de debate. En el plano internacional ya hay varios mecanismos encargados de supervisar que los Estados cumplan sus obligaciones, en particular los órganos de tratados, el proceso de examen periódico universal del que se encarga el Consejo de Derechos Humanos, los mecanismos regionales de supervisión de los derechos humanos y el mandato de Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas. De ellos, solo el mandato de Relator Especial se centra en supervisar la manera en que se respetan, se protegen y se ejercen los derechos de los pueblos indígenas en particular.

### **C. Necesidad insatisfecha de reconciliación y de reparación de agravios históricos**

27. También dificulta el goce pleno y efectivo de los derechos de los pueblos indígenas el que todavía no se hayan adoptado medidas de reconciliación con los pueblos indígenas y de reparación de las violaciones de derechos humanos cometidas. Los pueblos indígenas de todo el mundo han sufrido en el pasado violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos cuyas consecuencias persistentes siguen afectando su situación de derechos humanos en la actualidad. Pese a ello, en la mayoría de los países en los que viven pueblos indígenas todavía no se han realizado labores sustanciales de reconciliación. A falta de tales labores, será difícil que los pueblos indígenas superen sus situaciones de marginación extrema y se establezcan relaciones de confianza, respeto mutuo y colaboración entre los pueblos indígenas y los Estados en los que viven.

28. No hay un camino único o vía rápida de reconciliación, y la historia y el contexto de cada país harán necesariamente que las respuestas sean diferentes. No obstante, el proceso suele entrañar, como primer paso, el reconocimiento de los agravios históricos. En algunos países, las labores de reconciliación entrañaron la presentación de disculpas oficiales a los pueblos indígenas por agravios pasados o violaciones de derechos humanos particularmente notorias. Por ejemplo, en 2008 el Gobierno de Australia se disculpó oficialmente ante los pueblos indígenas "por las leyes y las políticas de parlamentos y gobiernos sucesivos que

causaron profundo dolor, sufrimiento y pérdidas" y en particular por "separar a niños aborígenes y de las islas del estrecho de Torres de sus familias, sus comunidades y su país"<sup>2</sup>. De forma análoga, en 2008 el Gobierno del Canadá se disculpó ante los pueblos aborígenes por su actuación en el sistema de internados para indios, reconociendo que "el no haber pedido disculpas ha constituido un obstáculo para la curación de las heridas y la reconciliación"<sup>3</sup>. Otros Estados que han pedido oficialmente disculpas son los Estados Unidos de América respecto del sufrimiento histórico infligido a los indígenas americanos; Noruega y Suecia, respecto del trato dispensado en el pasado a los samis; y Nueva Zelanda, en donde las disculpas oficiales suelen formar parte de acuerdos de resolución negociados en el marco del Tratado de Waitangi.

29. Cabe señalar que el carácter público de esas disculpas contribuye a su eficacia. En un contraejemplo mencionado por el anterior Relator Especial en su informe sobre la situación de los pueblos indígenas en los Estados Unidos de América (A/HRC/21/47/Add.1), aunque el Gobierno dio un paso importante en 2010 al presentar una petición oficial de disculpas a los indígenas americanos en la que se reconocía el mal proceder general del Gobierno, "curiosamente, las disculpas quedaron completamente diluidas en una ley de asignación de fondos para la defensa y, por lo que parece, pocos indígenas, y mucho menos la población general, se enteraron" (*ibid.*, párr. 74). El reconocimiento público es fundamental por numerosas razones, en particular porque constituye un reconocimiento de las víctimas indígenas, prueba que el Estado tiene la voluntad de poner término a las violaciones o de repararlas, e instruye al conjunto de la sociedad sobre el maltrato histórico de los pueblos indígenas y la actuación del Gobierno al respecto.

30. También son esenciales para la reconciliación las medidas positivas de reparación que remedien las manifestaciones contemporáneas de los daños. En la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas se exhorta repetidas veces al establecimiento de "mecanismos eficaces" de reparación en relación con una serie de derechos. De hecho, como señaló el anterior Relator Especial en su primer informe al Consejo de Derechos Humanos, la Declaración en su conjunto puede entenderse esencialmente como un instrumento de "reparación" que tiene por objeto "reparar las consecuencias actuales de la denegación histórica del derecho a la libre determinación y de otros derechos humanos fundamentales consagrados en instrumentos internacionales de aplicación general" (A/HRC/9/9, párr. 36). Concretamente, se exige el resarcimiento de todo acto que tenga por objeto privar a los pueblos indígenas de su integridad como pueblos distintos (art. 8, párr. 2 a)); de todo acto que tenga por objeto o consecuencia desposeerlos de sus tierras, territorios o recursos (art. 8, párr. 2 b)); de toda forma de asimilación o integración forzada (art. 8, párr. 2 d)); de los bienes culturales, intelectuales, religiosos y espirituales de que hayan sido privados (art. 11); de la desposesión de sus medios de subsistencia (art. 20, párr. 2); y del desarrollo, la utilización o la explotación de sus recursos minerales, hídricos o de otro tipo. (art. 32, párr. 2).

31. Tal vez la manifestación más obvia de que los pueblos indígenas del mundo siguen necesitando reparación es su falta persistente de acceso a sus tierras tradicionales y de seguridad en su tenencia. A ese respecto, en el artículo 28 de la Declaración se establece que "los pueblos indígenas tienen derecho a la reparación, por medios que pueden incluir la restitución o, cuando ello no sea posible, una indemnización justa y equitativa por las tierras, los territorios y los recursos que tradicionalmente hayan poseído u ocupado o

<sup>2</sup> Puede obtenerse la transcripción e información adicional sobre la disculpa en la página: <http://australia.gov.au/about-australia/our-country/our-people/apology-to-australias-indigenous-peoples>.

<sup>3</sup> Puede obtenerse información adicional sobre la disculpa en la página: [www.pm.gc.ca/eng/news/2008/06/11/pm-offers-full-apology-behalf-canadians-indian-residential-schools-system](http://www.pm.gc.ca/eng/news/2008/06/11/pm-offers-full-apology-behalf-canadians-indian-residential-schools-system).

utilizado y que hayan sido confiscados, tomados, ocupados, utilizados o dañados sin su consentimiento libre, previo e informado" y que esa indemnización "consistirá en tierras, territorios y recursos de igual calidad, extensión y condición jurídica o en una indemnización monetaria u otra reparación adecuada". Aunque no cabe duda de que en los últimos decenios se ha avanzado en la restitución de tierras a los pueblos indígenas y en la protección de su base territorial actual, hay que seguir trabajando casi en todas partes. Sobra decir que hay diversos modos en los que las restituciones de tierras pueden efectuarse y se han efectuado, como los decretos del poder ejecutivo, las decisiones judiciales o los acuerdos negociados, aunque pueden surgir problemas, sobre todo cuando están en juego intereses privados opuestos de terceras partes.

32. Por último, una verdadera reconciliación también debe conllevar medidas que garanticen que no vuelvan a producirse violaciones. Ello es esencial para restablecer la seguridad y restaurar la confianza en el Estado, pues, en efecto, es difícil concebir que los pueblos indígenas puedan realmente restañar sus heridas en un entorno en el que sigue habiendo violaciones. Aunque los Estados han dado grandes pasos para acabar con las violaciones más notorias de los derechos humanos infligidas a los pueblos indígenas, todavía sigue habiendo abusos en todos los países en los que viven. Las violaciones actuales suelen constituir las cuestiones que con mayor urgencia deben resolverse y se sitúan a menudo en el punto de mira del sistema internacional de derechos humanos. Pero hacer frente a esas violaciones no impide obrar por una reconciliación más profunda, y todavía muy necesaria, mediante labores de reconocimiento y reparación.

33. La Relatora Especial destaca que la aplicación de todas las medidas que acaban de exponerse no garantiza necesariamente que se produzca una verdadera reconciliación. Un elemento esencial del proceso es también el cambio de las actitudes individuales y sociales, y la Relatora Especial es plenamente consciente de que no es tarea fácil. En la sección siguiente se tratan problemas específicos a este respecto. También cabe señalar que, en 2014, el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas continuó su estudio titulado "El acceso a la justicia en la promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas: justicia restaurativa, sistemas jurídicos indígenas y acceso a la justicia para las mujeres, los niños, los jóvenes y las personas con discapacidad indígenas" (véase A/HRC/EMRIP/2014/3/Rev.1), que comprende un examen de la justicia restaurativa y contiene comentarios sobre el tema.

#### **D. Persistencia de actitudes negativas y percepciones distorsionadas respecto de los pueblos indígenas**

34. La persistencia de las percepciones negativas respecto de los pueblos indígenas en el seno de las sociedades en las que viven, incluidos sus gobiernos, inciden en la reconciliación todavía pendiente e impiden la plena efectividad de los derechos de los pueblos indígenas. Como se expone más detalladamente a continuación, la Relatora Especial observa que hay diversas actitudes de este tipo hacia los pueblos indígenas: de las actitudes manifiestamente perjudiciales a la ignorancia o la infravaloración de las identidades y los modos de vida particulares de los pueblos indígenas y a la incomprensión de las razones por las que hay que proteger sus derechos. Una o varias de estas actitudes pueden concurrir simultáneamente. Todas ellas repercuten en las actividades que los Estados realizan para atender a las preocupaciones de los pueblos indígenas y en los propios pueblos indígenas, y pueden provocar que estos tengan una imagen negativa de sí mismos o que repriman su identidad indígena.

35. La discriminación persistente de los pueblos indígenas se deriva de la percepción de superioridad de la población colonial y sus descendientes, que históricamente se acompaña de leyes y políticas encaminadas a reprimir o eliminar la identidad indígena y a asimilar a los pueblos indígenas en la cultura dominante. En muchos países, las disposiciones constitucionales y las leyes contienen términos explícitamente racistas e impiden a los pueblos indígenas realizar algunas de sus actividades, como la celebración de ceremonias culturales y religiosas, y participar en la vida del Estado, por ejemplo a través del voto o la posesión de tierras. Algunos de los ejemplos más notorios son las políticas abiertamente encaminadas a eliminar o "erradicar" la identidad aborígen separando a los niños indígenas de sus familias y comunidades y colocándolos en entornos no indígenas, y prohibiéndoles hablar sus propios idiomas o practicar sus tradiciones culturales.

36. Las leyes y políticas racistas de este tipo se han eliminado casi por completo en todo el mundo y han dejado de ser toleradas. Sin embargo, cabe señalar que, hasta la fecha, los marcos jurídicos de algunos países siguen refiriéndose oficialmente a los pueblos indígenas como grupos tribales primitivos, infrahumanos o pintorescos. En la mayor parte de los países en los que viven pueblos indígenas se ha avanzado mucho en la promoción de sus derechos mediante la salvaguardia y el reconocimiento de sus culturas y modos de vida particulares y la lucha contra las injusticias que siguen padeciendo. Con todo, las leyes y las políticas del pasado han dejado tras de sí actitudes discriminatorias persistentes que distorsionan la percepción de los pueblos indígenas y socavan su capacidad de prosperar como comunidades diferenciadas manteniendo intactas sus culturas, tradiciones y modos de vida específicos. Esas actitudes, patentes en los planos individual, social e institucional, pueden ser perpetuadas por personalidades públicas, los medios de comunicación y la cultura popular, el lenguaje y el imaginario cotidiano, e incluso los manuales escolares.

37. Entre las actitudes negativas están la discriminación, los prejuicios y las concepciones estereotipadas de los pueblos indígenas, que pueden asumir formas diferentes, como la percepción de que sus culturas y tradiciones son atrasadas, primitivas o subdesarrolladas, o que los pueblos indígenas padecen problemas sociales generalizados muy arraigados, como el alcoholismo o la violencia contra las mujeres. Esas actitudes pueden conllevar la percepción de que los pueblos indígenas son incapaces de manejar sus propios asuntos o de que, sencillamente, el Estado puede hacerlo mejor, lo que da lugar a leyes y políticas paternalistas que limitan o eliminan el control de los pueblos indígenas sobre las decisiones relativas a sus propios asuntos, comprendidos sus sistemas de gobierno o justicia.

38. Otra posibilidad es que los pueblos indígenas desaparezcan totalmente de la opinión y el discurso públicos, volviéndose invisibles para la cultura dominante de los países en los que viven y haciendo que sus contribuciones a la historia y la configuración social y cultural del presente de esos países se desconozca o se minusvalore. Ello es especialmente patente en los países en los que viven unos pocos pueblos indígenas o en los que estos están asentados en zonas rurales aisladas y cuya interacción con la sociedad dominante es mínima. Esta invisibilidad socava la capacidad de los pueblos indígenas de acceder a las redes y medios de comunicación nacionales y de hacer oír su voz en las instancias de decisión, y puede dar lugar a que personas no indígenas hablen o adopten decisiones en su nombre o sin contar con ellos.

39. Otras percepciones distorsionadas de los pueblos indígenas se manifiestan en la incomprensión de los motivos por los que hay que proteger los derechos de los pueblos indígenas y de los medios para conseguirlo. Es indudable que todavía son muchos los que en la población no indígena piensan que los pueblos indígenas no tienen más que integrarse en la cultura dominante, o "superar" el pasado y "mirar hacia delante". En ese sentido, los pueblos indígenas pueden ser percibidos como receptores de prestaciones especiales y privilegios de los que no goza el resto de la población, lo que da lugar a sentimientos de

resentimiento en el resto de la sociedad. Aun cuando esas concepciones no sean en apariencia perniciosas, pueden coartar el fomento de una protección diferenciada de los derechos y la adopción de medidas de discriminación positiva necesarias para reparar las situaciones persistentes de marginación y garantizar que los pueblos indígenas puedan sobrevivir como pueblos diferenciados.

40. Por último, la Relatora Especial también ha constatado casos en los que los intereses de los pueblos indígenas se consideran opuestos a los de la sociedad dominante. Así ocurre en particular en lo tocante al aprovechamiento de los recursos naturales. En lugar de centrarse en resolver los problemas planteados por los pueblos indígenas en relación con proyectos concretos, hay personalidades públicas y otros agentes que presentan a los pueblos indígenas como responsables del "bloqueo" de proyectos que podrían aportar beneficios económicos al conjunto del país o defensores de una oposición ideológica o categórica al aprovechamiento de los recursos naturales. En esas situaciones, en lugar de considerar que los intereses de los pueblos indígenas forman parte de los intereses del Estado y del conjunto de la sociedad, se percibe a los pueblos indígenas como una amenaza para los intereses nacionales. Sobra decir que este tipo de percepciones contribuye a un clima nada propicio al apoyo gubernamental y público a la promoción de los derechos de los pueblos indígenas.

41. Uno de los temas centrales de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, plasmado en varios de sus artículos, es promover la eliminación de la discriminación de los pueblos indígenas. Concretamente, en el artículo 15 se establece que "los Estados adoptarán medidas eficaces, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas interesados, para combatir los prejuicios y eliminar la discriminación y promover la tolerancia, la comprensión y las buenas relaciones entre los pueblos indígenas y todos los demás sectores de la sociedad". Cambiar las actitudes y las percepciones asentadas no es tarea fácil, pero puede facilitarse en gran medida incrementando la participación de los pueblos indígenas en la adopción de decisiones mediante vastos programas de educación y concienciación y, lo que puede parecer obvio, haciendo que los propios gobiernos muestren voluntad de dar efectividad a los derechos de los pueblos indígenas. La Relatora Especial observa que el sistema de las Naciones Unidas puede contribuir a esas labores.

## **E. Condiciones sociales y económicas**

42. Las condiciones sociales y económicas de los pueblos indígenas, desventajosas en casi todo el mundo con respecto a la mayoría de la población de las sociedades en las que viven, constituyen un obstáculo a su pleno ejercicio de los derechos humanos. Mientras no gocen de unas condiciones mínimas de bienestar, los pueblos indígenas no podrán prosperar verdaderamente manteniendo intactos sus derechos. Según un gran número de indicadores diferentes, los indígenas registran peores resultados que sus contrapartes no indígenas en materia de desarrollo, sobre todo en lo tocante a los niveles de pobreza, educación, salud, desempleo, condiciones de vivienda, agua potable y saneamiento.

43. Es obvio que algunos países en los que viven pueblos indígenas afrontan enormes problemas de desarrollo y que estos pueblos son un grupo entre los muchos del país que tienen dificultades a ese respecto. Así y todo, los pueblos indígenas tienen problemas particulares y es necesario diferenciar las medidas encaminadas a subsanar las disparidades sociales y económicas de las dirigidas a ogros grupos desfavorecidos.

44. Ante todo, es necesario comprender la relación entre las actuales situaciones de desventaja de los pueblos indígenas y el hecho de que históricamente se les hayan denegado sus derechos a la libre determinación, la tierra y los recursos, y a derechos conexos esenciales para su desarrollo económico y social. De hecho, el desarrollo en el mundo se ha producido históricamente, y aún se produce, a expensas de los pueblos indígenas; a menudo se los ha despojado de tierras y recursos en su detrimento y en beneficio del desarrollo ajeno. Las medidas encaminadas a mejorar la situación social y económica de los pueblos indígenas deben tener esa historia en cuenta e intentar restituirles lo que han perdido, incluida una superficie de tierra suficiente para garantizar una base de desarrollo económico, y medios de ejercer su derecho a la libre determinación respecto de su desarrollo: numerosos estudios han mostrado que el creciente control de los pueblos indígenas sobre sus procesos internos de decisión redundará en unos mejores resultados de crecimiento económico.

45. Un factor adicional es que los pueblos indígenas suelen vivir en zonas rurales y aisladas, lo que complica la ejecución de programas y el suministro de servicios concebidos para atender a sus problemas sociales y económicos. Sobra decir que este problema no puede ni debe resolverse trasladando a los pueblos indígenas a zonas urbanas, como ha intentado hacerse en algunos países, lo que puede ocasionar la violación de diversos derechos humanos. En lugar de ello, hay que aplicar medidas que garanticen a los pueblos indígenas el goce de los mismos derechos sociales y económicos que otros sectores de la población, sin que tengan que sacrificar aspectos importantes de sus culturas y modos de vida, como el apego a sus tierras tradicionales.

46. Además, habida cuenta del carácter único de sus culturas y modos de vida, también debe señalarse que el desarrollo económico y social de los pueblos indígenas puede ser diferente del de otros sectores de la población. Las respuestas encaminadas a resolver los problemas persistentes deben tener en cuenta factores especiales, como los idiomas, las tradiciones y las maneras de hacer de los pueblos indígenas, algo fundamental para que las medidas pertinentes tengan buenos resultados. Una manera de garantizar la adaptación de las culturas de los pueblos indígenas es su integración en la concepción y la elaboración de los programas. A ese respecto, en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas se hacen diversas referencias a la necesidad de que los pueblos indígenas definan sus propias prioridades de desarrollo y de que se los consulte e integre en el proceso de elaboración de programas estatales.

47. La Relatora Especial reconoce que mejorar las condiciones sociales y económicas de los pueblos indígenas puede ser uno de los problemas más difíciles que los Estados tengan que resolver. Su primer informe a la Asamblea General, que se presentará en octubre de 2014, se centrará en la cuestión del desarrollo, tratará de la agenda para el desarrollo después de 2015 y expondrá varias opiniones sobre el desarrollo sostenible de los pueblos indígenas. Además, como se aborda más ampliamente a continuación, a lo largo de su mandato la Relatora Especial espera prestar especial atención a las cuestiones relacionadas con los derechos sociales, culturales, económicos y ambientales de los pueblos indígenas.

#### **IV. Comentarios preliminares sobre la concepción que la Relatora Especial tiene de su mandato**

48. De conformidad con el mandato que le confió el Consejo de Derechos Humanos, la Relatora Especial tiene la intención de trabajar en los ámbitos de los que generalmente se ocupan los titulares de mandatos de procedimientos especiales, a saber: la promoción de buenas prácticas, las evaluaciones de países, las comunicaciones sobre presuntas violaciones de derechos humanos y los estudios temáticos. Al trabajar en esos ámbitos, coordinará sus actividades con los otros dos mecanismos de las Naciones Unidas con

mandatos específicos sobre los pueblos indígenas y con los órganos de tratados y los sistemas regionales de derechos humanos. En toda esta labor, la Relatora Especial pretende seguir y reforzar las observaciones y las recomendaciones formuladas por sus predecesores.

49. En el actual contexto mundial, en el que la comunidad internacional está elaborando la agenda para el desarrollo después de 2015, la Relatora Especial constata la importancia de supervisar la manera en la que los derechos de los pueblos indígenas al desarrollo, la tierra, los territorios, los recursos y la cultura, entre otros, se examinarán en esa labor mundial. Es consciente de que la integración del enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos y la incorporación de los derechos humanos en las políticas generales siguen siendo bastante marginales en el conjunto de los programas mundiales y nacionales de desarrollo. Reflejo de esa realidad es la manera en la que los pueblos indígenas fueron en general dejados de lado en la concepción, las metas, los indicadores y la aplicación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

50. Guardan estrecha relación con la agenda para el desarrollo los tratados y los acuerdos multilaterales y bilaterales de carácter mundial y regional sobre inversión y comercio suscritos por Estados en los que hay pueblos indígenas. Muchos de esos tratados y acuerdos repercuten directamente en la consideración y el uso de las tierras, los territorios, los recursos y los sistemas tradicionales de conocimiento de los pueblos indígenas. En el pasado, algunos pueblos indígenas participaron en las negociaciones del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio de la Organización Mundial del Comercio (OMC) debido a las repercusiones que podía tener en sus derechos al conocimiento tradicional, por ejemplo en relación con el uso de plantas medicinales. Algunos acuerdos que permiten la liberalización y la desregulación de leyes y políticas vigentes y tienen el efecto de menoscabar normas de derechos humanos, sociales y ambientales en vigor, pueden ser perjudiciales para los pueblos indígenas. Debe trabajarse mucho más para comprender cabalmente la manera en la que esos tratados y acuerdos pueden socavar o reforzar los derechos de los pueblos indígenas y el modo en el que configuran las trayectorias de los planes nacionales de desarrollo económico.

51. Habida cuenta del agravamiento de la crisis ambiental y de los esfuerzos cada vez mayores de la comunidad internacional para afrontarla, la Relatora Especial reconoce la necesidad de analizar los efectos de la crisis en los pueblos indígenas y velar por que las medidas encaminadas a mitigarlos no redunden en una mayor marginación de los pueblos indígenas y en nuevas violaciones de sus derechos. La Relatora Especial tiene la intención de examinar cómo afecta la situación ambiental a los derechos humanos de los pueblos indígenas y la manera en la que las decisiones, las políticas y los programas adoptados en el marco de acuerdos ambientales multilaterales tienen en cuenta los derechos y los problemas de los pueblos indígenas y sus contribuciones a la resolución del problema.

52. Es obvio que los acuerdos y los tratados de inversión económica y comercio actuales y futuros, así como las convenciones sobre el medio ambiente y la cultura, repercuten directamente en los derechos económicos, sociales, ambientales y culturales de los pueblos indígenas. Aunque hay numerosas cuestiones que merecen un estudio temático, para maximizar los efectos de sus investigaciones, la Relatora Especial tiene la intención de centrar la labor que realizará en los tres años que durará su mandato en las cuestiones relacionadas con los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de los pueblos indígenas, entre ellas las siguientes:

- Las cuestiones de pobreza, desigualdad y desarrollo que afrontan los pueblos indígenas, en particular su derecho a determinar sus propias concepciones y estrategias de desarrollo, y la manera en que dichas cuestiones han de tratarse en el proceso de definición de objetivos de desarrollo sostenible y de elaboración de la agenda para el desarrollo después de 2015;

- La situación de los pueblos indígenas en cuanto a la salud, en particular las cuestiones de acceso a servicios de salud adaptados a su cultura, la medicina tradicional y el papel de los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de curación indígenas a ese respecto;
- Las cuestiones relacionadas con el derecho de los pueblos indígenas a la educación, especialmente a la educación bilingüe e intercultural, y el acceso a servicios educativos apropiados que tengan en cuenta sus culturas;
- Las medidas de protección y promoción del patrimonio cultural y el conocimiento tradicional indígenas, en particular la creación de convenciones y procesos normativos relativos a la protección del conocimiento tradicional y el respeto del derecho a la cultura, y un aprovechamiento común justo de los beneficios derivados del aprovechamiento del conocimiento, las innovaciones y las prácticas de los pueblos indígenas;
- Los derechos económicos y sociales y otras cuestiones de derechos humanos que afectan a las mujeres y los niños indígenas en diversos contextos, como la migración, la trata de mujeres y niñas, los conflictos violentos, la economía informal y el trabajo infantil;
- Los efectos en los pueblos indígenas de las políticas y los programas de las instituciones financieras internacionales y regionales, los acuerdos de inversión y comercio multilaterales y bilaterales y la ayuda extranjera, especialmente en relación con la elaboración de proyectos que los afecten, incluidas las buenas prácticas en este tipo de cooperación;
- Los efectos en los pueblos indígenas de las políticas, los programas y las decisiones aplicados en el marco de acuerdos multilaterales sobre medio ambiente jurídicamente vinculantes<sup>4</sup>, particularmente en lo tocante a la manera en la que los derechos consagrados en la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas, el Convenio N° 169 (1989) de la OIT y otros instrumentos conexos de derechos humanos se protegen, se respetan y se ejercen en el marco de la aplicación de esos instrumentos en el plano nacional.

53. Aunque los anteriores titulares del mandato de Relator Especial integraron un eje de trabajo sobre las mujeres y los niños, también en sus visitas a los países, con arreglo a los mandatos establecidos por el Consejo de Derechos Humanos, las mujeres y los niños nunca han sido objeto de un informe temático. La actual Relatora Especial considera que ha llegado el momento de corregir esta situación y reconoce la necesidad de coordinarse estrechamente con otros titulares de mandatos de procedimientos especiales, en particular los que se ocupan de cuestiones relativas a las mujeres y los niños, y con órganos de tratados como el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y el Comité de los Derechos del Niño.

54. La evaluación de la situación de los pueblos indígenas en países concretos será un elemento crucial para que el mandato de la Relatora Especial llegue a buen puerto. Como el tiempo y los recursos son limitados, esas visitas deberán prepararse cuidadosamente para maximizar sus resultados. En el primer año de su mandato, la Relatora Especial espera realizar visitas a países de todas las regiones. Observa que, además de visitar países del hemisferio norte como los países nórdicos, los Estados Unidos de América y el Canadá, los anteriores Relatores Especiales realizaron numerosas visitas a la región de América Latina. La Relatora Especial es consciente de que ello obedece en gran medida a la buena

<sup>4</sup> Entre otros, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el Convenio sobre la Diversidad Biológica, la Convención de Lucha contra la Desertificación y la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres.

disposición de los países de esta región a recibir visitas de los Relatores Especiales para examinar cuestiones relativas a los pueblos indígenas. Espera que los países de otras regiones, especialmente de Asia y África, muestren una disposición similar a lo largo de su mandato. La Relatora Especial también prevé que las visitas a países concretos sirvan para alimentar sus estudios temáticos.

55. El mandato de la Relatora Especial se basa en el establecimiento de una comunicación fluida con las organizaciones indígenas y en la recepción de comunicaciones de particulares e instituciones relativas a sus derechos humanos y sus libertades fundamentales. La Relatora Especial ya ha redactado varias comunicaciones a gobiernos sobre cuestiones que le fueron señaladas, y recuerda que el Consejo de Derechos Humanos instó a los Estados a cooperar con los procedimientos especiales y ayudarles en el desempeño de sus tareas, a facilitarles oportunamente toda información necesaria y a responder sin dilación indebida a las comunicaciones que estos les transmitan (resolución 5/2, párr. 2). En la medida en que lo permitan los limitados recursos disponibles, la Relatora Especial intentará también seguir con la práctica iniciada por el anterior Relator Especial de realizar visitas *in situ* para examinar a fondo casos específicos de denuncias de violaciones de derechos humanos que se pongan en su conocimiento.

56. Como se señaló anteriormente, la Relatora Especial espera contribuir a dar efectividad a los derechos de los pueblos indígenas por los siguientes medios: dar a conocer los derechos de los pueblos indígenas; contribuir a elaborar indicadores con los que evaluar los avances; seleccionar buenas prácticas; ayudar a encontrar puntos de convergencia entre las posiciones de los Estados y las de los pueblos indígenas; y ofrecer orientación en la interpretación de los derechos. En relación con los obstáculos señalados en la sección III sobre la persistencia de actitudes discriminatorias hacia los pueblos indígenas en la sociedad dominante, la Relatora Especial prevé que un componente esencial de su labor será dar a conocer entre la población general los derechos y las preocupaciones de los pueblos indígenas.

## V. Conclusiones

57. **En los planos internacional y nacional hay una sólida base jurídica y normativa sobre la que progresar en la efectividad de los derechos de los pueblos indígenas, y ha habido numerosos avances a este respecto.**

58. **Sin embargo, sigue habiendo numerosos obstáculos que impiden a los pueblos indígenas el pleno ejercicio de los derechos humanos, observables en mayor o menor medida en todos los países en los que viven.**

59. **Un obstáculo para la aplicación de las normas internacionales de derechos humanos relativas a los pueblos indígenas tiene que ver con la aplicación del concepto de "pueblos indígenas" a ciertos grupos.**

60. **Al no reconocer a ciertos grupos como pueblos indígenas, los Estados y otros agentes soslayan la aplicación de las normas internacionales y los mecanismos de protección más apropiados para tratar los tipos de problemas de derechos humanos que esos grupos comparten con los que en todo el mundo suelen considerarse grupos indígenas.**

61. **Es necesario aplicar un enfoque flexible que tenga en cuenta los atributos esenciales que distinguen a los pueblos indígenas de los grupos minoritarios u otras comunidades locales. Ese enfoque debe centrarse en los derechos en cuestión y examinar si el marco internacional relativo a los derechos de los pueblos indígenas**

resulta útil para tratar las problemáticas y las preocupaciones que afrontan los grupos interesados.

62. Un segundo obstáculo consiste en las dificultades que tienen los Estados para hacer efectivos los derechos de los pueblos indígenas, que están relacionadas con el desconocimiento de los derechos y las normas; la dificultad de definir medidas prácticas para dar efectividad a los derechos; y las interpretaciones contradictorias del contenido de los derechos.

63. Por lo que respecta a la dificultad de definir medidas prácticas para dar efectividad a los derechos, es importante que los Estados, junto con los pueblos indígenas, procedan a una planificación estratégica, elaboren mecanismos de seguimiento e indicadores, y seleccionen las medidas que han dado buenos resultados e intenten replicar las experiencias satisfactorias.

64. Un tercer obstáculo al goce pleno y efectivo de los derechos de los pueblos indígenas es la falta de adopción de medidas de reconciliación con los pueblos indígenas y de reparación de las violaciones de derechos humanos cometidas en el pasado.

65. No hay un camino único o vía rápida de reconciliación, y la historia y el contexto de cada país harán necesariamente que las respuestas sean diferentes. No obstante, el proceso suele entrañar el reconocimiento de los agravios históricos, la adopción de medidas positivas de reparación y de resarcimiento de las manifestaciones contemporáneas de los daños pasados y la aplicación de medidas que garanticen que las violaciones no se repitan.

66. Un cuarto obstáculo a la plena efectividad de los derechos de los pueblos indígenas, asociado a las labores inconclusas de reconciliación, es la persistencia de percepciones negativas de los pueblos indígenas en el seno de las sociedades en las que viven, incluidos sus gobiernos.

67. Entre esas percepciones negativas están la discriminación, los prejuicios y las concepciones estereotipadas de los pueblos indígenas; las actitudes que vuelven invisibles a los pueblos indígenas para las sociedades dominantes de los países en los que viven, haciendo que sus contribuciones a la historia y la configuración social y cultural del presente de esos países se desconozcan o se minusvaloren; la incomprensión de las razones por las que hay que proteger los derechos de los pueblos indígenas y los métodos para conseguirlo; y la percepción de que los intereses de los pueblos indígenas se oponen a los de la sociedad dominante.

68. Por último, las condiciones sociales y económicas de los pueblos indígenas, desventajosas en casi todo el mundo con respecto a la mayoría de la población de las sociedades en las que viven, constituyen un quinto obstáculo a su pleno ejercicio de los derechos humanos. Mientras no gocen de unas condiciones mínimas de bienestar, los pueblos indígenas no podrán prosperar verdaderamente manteniendo intactos sus derechos.

69. La Relatora Especial es plenamente consciente de lo difícil que es afrontar y superar los problemas persistentes, pero espera poder avanzar en la eliminación de algunos de esos obstáculos a lo largo de su mandato.

70. Además, la Relatora Especial tiene la intención de trabajar en los ámbitos de los que generalmente se ocupan los titulares de mandatos de procedimientos especiales, a saber: la promoción de buenas prácticas, las evaluaciones de países, las comunicaciones sobre presuntas violaciones de derechos humanos y los estudios temáticos.

71. Aunque hay muchas cuestiones que merecen estudios temáticos, para maximizar los efectos de sus investigaciones la Relatora Especial tiene la intención de centrar la labor que realizará en los tres años que durará su mandato en las cuestiones relacionadas con los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de los pueblos indígenas.

---