



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2006/78/Add.5
17 de enero de 2006

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
62º período de sesiones
Tema 15 del programa provisional

LAS CUESTIONES INDÍGENAS

DERECHOS HUMANOS Y CUESTIONES INDÍGENAS

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

Adición

El Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas tiene el honor de remitir a la Comisión un informe resumido de las conclusiones y recomendaciones de los seminarios internacionales sobre reformas constitucionales, legislación y aplicación de leyes relativas a los derechos de los pueblos indígenas que se celebraron los días 25 y 26 de julio de 2005 en la sede de la Unión Interparlamentaria en Ginebra y del 12 al 14 de octubre de 2005, en la Facultad de Derecho de la Universidad de Arizona, en Tucson, Arizona.

* El resumen del presente informe se distribuye en todos los idiomas oficiales. El informe, que figura como anexo del resumen, se distribuye en el idioma original, en español y en francés.

Agradecimientos

El Relator Especial agradece a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), la Unión Interparlamentaria y la Universidad de Arizona por la organización de los dos seminarios internacionales sobre reformas constitucionales, legislación y aplicación de las leyes relativas a los derechos de los pueblos indígenas que se celebraron en Ginebra y en Tucson. El Relator Especial también desea expresar su agradecimiento a Cultural Survival USA, a la Fundación Ford y al Instituto Interamericano de Derechos Humanos por el apoyo que han brindado al seminario de Tucson.

Resumen

En su resolución 2005/51, la Comisión de Derechos Humanos, reafirmando la urgente necesidad de reconocer, promover y proteger más eficazmente los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, tomó nota de la intención del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen, de dedicar su próximo informe a los temas de la reforma constitucional, la legislación y la aplicación de leyes relativas a la protección de los derechos de los indígenas y la eficacia de su puesta en práctica.

Para apoyar el programa anual de trabajo de investigación temática del Relator Especial, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) organizó, junto con instituciones interesadas, dos seminarios internacionales de expertos sobre el tema "Reformas constitucionales, legislación y aplicación de las leyes relativas a la protección de los derechos de los pueblos indígenas". El primero se celebró en colaboración con la Unión Interparlamentaria (UIP) en su sede de Ginebra los días 25 y 26 de julio de 2005. El segundo se realizó en colaboración con el Programa de derecho y políticas relativos a los pueblos indígenas de la Facultad de Derecho de la Universidad de Arizona, en Tucson, Arizona, del 12 al 14 de octubre de 2005. El principal objetivo de los seminarios era hacer un aporte al informe anual del Relator Especial. El presente informe reseña las principales conclusiones y recomendaciones formuladas en dichos encuentros.

Anexo

**INFORME RESUMIDO DE LAS PRINCIPALES CONCLUSIONES
Y RECOMENDACIONES FORMULADAS EN LOS SEMINARIOS
INTERNACIONALES SOBRE REFORMAS CONSTITUCIONALES,
LEGISLACIÓN Y APLICACIÓN DE LAS LEYES RELATIVAS A
LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS**

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN	1 - 8	5
I. PRINCIPALES CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DEL SEMINARIO INTERNACIONAL DE EXPERTOS ACNUDH-UIP	9 - 34	6
II. PRINCIPALES CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DEL SEMINARIO DE EXPERTOS ACNUDH-UNIVERSIDAD DE ARIZONA	35 - 68	10
Apéndice		15

INTRODUCCIÓN

1. En su resolución 2005/51, la Comisión de Derechos Humanos, reafirmando la urgente necesidad de reconocer, promover y proteger más eficazmente los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, tomó nota de la intención del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen, de dedicar su próximo informe a los temas de la reforma constitucional, la legislación y la aplicación de leyes relativas a la protección de los derechos de los indígenas y la eficacia de su puesta en práctica.

2. En los últimos años, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), junto con diferentes organizaciones e instituciones académicas pertinentes, ha organizado varios seminarios y talleres internacionales de expertos sobre asuntos relacionados con los temas del trabajo anual de investigación del Relator Especial. Estos seminarios y talleres han demostrado ser herramientas útiles que permitieron al Relator Especial seguir examinando la forma y los medios de superar los obstáculos que se oponen a la protección plena y efectiva de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, de conformidad con su mandato, y recabar información de todas las fuentes posibles sobre los temas incluidos en su primer informe a la Comisión (E/CN.4/2002/97). La Comisión ha observado con reconocimiento la organización de dichos seminarios y talleres.

3. En virtud de la resolución antes mencionada, el ACNUDH organizó dos seminarios internacionales de expertos sobre el tema "Reformas constitucionales, legislación y aplicación de leyes relativas a los derechos de los pueblos indígenas". El primero se organizó en colaboración con la Unión Interparlamentaria (UIP) en su sede en Ginebra los días 25 y 26 de julio de 2005. El segundo se realizó en colaboración con el Programa de derecho y políticas relativos a los pueblos indígenas de la Facultad de Derecho de la Universidad de Arizona, en Tucson, Arizona, del 12 al 14 de octubre de 2005. El principal objetivo de dichos seminarios era hacer un aporte al informe anual del Relator Especial, que este año se centra en la evaluación de la aplicación de la legislación promulgada recientemente a nivel nacional relativa a los derechos de los pueblos indígenas.

4. El objetivo principal del seminario ACNUDH-UIP era debatir con parlamentarios, representantes gubernamentales y otros expertos sobre el papel de los legisladores en la protección y la defensa de los derechos de los pueblos indígenas y analizar las prácticas recomendadas y los obstáculos que se oponen a la aplicación de la legislación pertinente. Se presentó entre otras cosas un panorama de la legislación que afecta a los derechos de los indígenas, incluidos los asuntos relativos al reconocimiento de la identidad y del idioma, a la tierra y a los recursos, a la administración de la justicia, al patrimonio cultural, etc.; el papel de la participación de los indígenas en el proceso legislativo a nivel nacional y provincial; la eficacia de los mecanismos y procedimientos legislativos que facilitan el examen de los asuntos relativos a los indígenas en los parlamentos, en el gobierno y en la sociedad en general; la participación de los indígenas en la aplicación de la legislación; la necesidad de adaptar la administración pública a los cambios legislativos y de hacer un examen periódico de las repercusiones de la legislación que afecta a los pueblos indígenas; y, por último, los recursos existentes para un caso de incumplimiento de la legislación, incluido el papel de los tribunales y las legislaturas.

5. La mayoría de los participantes eran representantes de los órganos legislativos de países que tienen poblaciones indígenas y que por lo tanto habían tenido que legislar sobre los derechos de los indígenas; representantes de los gobiernos, representantes indígenas y juristas, así como especialistas en derechos de los indígenas y derecho constitucional; y representantes de organismos de las Naciones Unidas y del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas.
6. El seminario del ACNUDH-Universidad de Arizona se centró principalmente en el análisis de la protección jurídica nacional e internacional de los derechos de los pueblos indígenas y en las maneras eficientes de colmar la brecha que existe en muchos casos entre las garantías jurídicas y su aplicación eficaz a nivel nacional. Las presentaciones y los debates se centraron principal, pero no exclusivamente, en las experiencias de países del continente americano.
7. Entre los asistentes había juristas, representantes y líderes indígenas, indígenas defensores del pueblo provenientes de varios países americanos, representantes de organizaciones no gubernamentales (ONG) y miembros del Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas.
8. De conformidad con la resolución 2005/51, el Relator Especial tiene el honor de transmitir a la Comisión un resumen de las principales conclusiones y recomendaciones formuladas en los dos seminarios internacionales de expertos, así como las listas de los participantes en dichos seminarios.

I. PRINCIPALES CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DEL SEMINARIO INTERNACIONAL DE EXPERTOS ACNUDH-UIP

9. Los participantes valoraron muy positivamente este seminario organizado por el ACNUDH y la UIP, ya que les dio una excelente oportunidad de intercambiar experiencias relativas a los parlamentos y los pueblos indígenas, y reconocieron que éste fue el primer encuentro internacional de ese tipo. El seminario formuló las siguientes conclusiones y recomendaciones.
10. De acuerdo con las opiniones expresadas por los asistentes, los pueblos indígenas tienen cada vez más interés en buscar el cambio político por la vía parlamentaria. Esta actitud, junto con la apertura de nuevos espacios de participación en el proceso político para los pueblos indígenas, ha dado lugar a que haya cada vez más senadores, diputados y otros representantes indígenas, a que en destacadas ocasiones se nombre a indígenas para ocupar cargos ministeriales y a que las organizaciones indígenas se constituyan en grupos de presión en los parlamentos como medio de lograr progresos legislativos. Sin embargo, estos avances siguen siendo mínimos en relación con el gran número de reivindicaciones de todos los pueblos indígenas del mundo.
11. Los asistentes constataron la escasa participación de los pueblos indígenas en la vida política, debida a la marginación de que son víctimas, a tal punto que a veces algunos grupos no tienen ni siquiera documentos de identidad, por lo que no están en condiciones jurídicas de ejercer sus derechos de ciudadanos. Algunos Estados han tomado medidas concretas para incrementar la participación política de los pueblos indígenas, como la instauración de cupos de parlamentarios. Se dieron ejemplos de pueblos indígenas que habían creado su propio partido para lograr que los asuntos de primordial importancia para ellos se incorporaran en el debate nacional. Sin embargo, en países en que la población indígena constituía una minoría

demográfica, los partidos indígenas sólo lograban hacerse oír cuando se aliaban con una coalición de intereses más amplia.

12. En general, se observó una evolución significativa y positiva en los últimos años; algunos países tenían constituciones y leyes que reconocían la identidad, la cultura, el idioma y las costumbres propias de los pueblos indígenas y también, en varios casos, su derecho a la libre determinación, el control sobre sus tierras y sus recursos y un reconocimiento de sus propios sistemas de administración de la justicia.

13. Los participantes observaron que a pesar de todos esos cambios, seguía habiendo un vacío en la aplicación de las leyes y disposiciones existentes. Sin embargo los expertos reconocieron que en general los pueblos indígenas seguían viviendo en la pobreza y se encontraban marginados en todos los aspectos esenciales de la vida como el acceso a la educación, la salud, la vivienda y el empleo. Acogieron con beneplácito la oportunidad de estudiar el papel de los parlamentarios indígenas, compartir experiencias y comprender mejor las dificultades que surgen al redactarse y aplicarse las leyes y considerar los papeles de otros agentes, como los funcionarios públicos, los tribunales, los pueblos indígenas y las organizaciones internacionales e intergubernamentales como el ACNUDH, la Organización Internacional del Trabajo y la UIP.

14. Se observó que los parlamentarios indígenas casi siempre constituían una minoría numérica, lo cual los obligaba a llevar a cabo sus actividades políticas aliándose con otros grupos de intereses y a crear coaliciones, uniones y redes dentro y fuera del parlamento. A este respecto, se reconoció el peligro de que los representantes indígenas se vieran absorbidos por grupos políticos más grandes. Dentro de los parlamentos, los representantes indígenas debían formar parte de los comités pertinentes, especialmente los relacionados con asuntos financieros y presupuestarios, y procurar que los comités sobre asuntos indígenas o sus equivalentes cobren importancia. Se expresó la opinión de que una mayor participación de los pueblos indígenas en los procesos políticos contribuiría también a sensibilizar a los parlamentarios no indígenas, que a veces desconocen casi por completo la temática de los asuntos indígenas.

15. Los legisladores indígenas pueden desempeñar un papel dinámico interviniendo activamente en todos los temas, además de los que se relacionan específicamente con sus electores indígenas; el o la legisladora puede hacer las veces de mediador y sensibilizar a los otros legisladores acerca de los asuntos indígenas o usar su posición para hacer un seguimiento de las inquietudes manifestadas por los indígenas y abogar por ellas. Es importante que los parlamentarios actúen como contrapeso cuando las políticas resultan desfavorables y utilicen sus relaciones con movimientos más amplios de reivindicación de justicia social como fuente de acción. Se dieron varios ejemplos de parlamentarios indígenas que habían creado sus propias redes, incluso trascendiendo las fronteras entre partidos, para promover la formulación de políticas positivas para los indígenas.

16. Los expertos destacaron el importantísimo papel de los comités parlamentarios, que pueden formular recomendaciones para asegurarse de que los proyectos de ley respondan a las necesidades de los indígenas. También se observó que en algunos sistemas existe la posibilidad de introducir el procedimiento consistente en que algunos miembros presenten proyectos de ley (Private Members Bills), que puede beneficiar a los pueblos indígenas. Se señaló que en muchos sistemas políticos había mecanismos de supervisión para estudiar la aplicación de la legislación, pero en el caso de la legislación relativa a los indígenas, era necesario fortalecerlos.

17. Los anteproyectos de ley también podían originarse fuera del parlamento. En particular, se mencionaron anteproyectos de ley preparados por pueblos indígenas y transmitida luego a los órganos legislativos.

18. Se observó que en muchos países, los funcionarios públicos encargados de administrar las leyes concebidas para dar asistencia a los pueblos indígenas o de las que los pueblos indígenas deberían poder beneficiarse no siempre apoyaban la causa de los indígenas. Se señaló a la atención de los asistentes que esa actitud podría tener repercusiones negativas en el proceso de aplicación. Se hizo referencia también al papel de los tribunales como garante de la aplicación de leyes, aunque se reconoció que los procesos judiciales muchas veces no tenían la eficacia deseada ya que eran complejos, requerían mucho tiempo y eran onerosos. En ese contexto, se observó que las actitudes discriminatorias representaban un obstáculo a la aplicación justa de las leyes.

19. En base a esas conclusiones, los participantes acordaron formular las recomendaciones siguientes.

20. Se instó a los parlamentarios indígenas a que crearan coaliciones parlamentarias, ya que los parlamentarios indígenas por lo general constituían una minoría y su poder como miembros del parlamento era limitado, y a que coordinaran de manera más continuada con miembros de la oposición y parlamentarios natos no elegidos que muchas veces no participan lo suficiente. La inclusión de expertos indígenas natos elegidos también se tenía que considerar como medio de incrementar la participación de los indígenas en los procesos legislativos.

21. Los comités de asuntos indígenas son fundamentales puesto que tienen la responsabilidad de asegurarse de que la legislación responda a las necesidades y exigencias de la población indígena. Por lo tanto, se debe elevar la categoría de los comités dentro de los parlamentos. Si no existen, hay que crearlos.

22. Es importante prever mecanismos de supervisión al aplicar la legislación, por ejemplo mecanismos de revisión que evalúen los resultados de la aplicación, y estudiar con detenimiento los problemas que se hayan presentado para poder introducir mejoras legislativas en el futuro.

23. También se puede realizar un seguimiento de su aplicación mediante los comités de asuntos financieros o presupuestarios que verifican el nivel de financiación destinada a los asuntos indígenas y, en ese contexto, se instó a los parlamentarios a que realizaran un análisis efectivo de esos órganos.

24. Es necesario asegurarse de que los comités informen al pleno del parlamento sobre su trabajo y que se haga un seguimiento de sus informes. Debería haber un mayor caudal de información entre los comités parlamentarios y el parlamento en sí.

25. Puede resultar beneficioso crear partidos políticos indígenas. Cuando esto no sea posible, se recomienda que los indígenas se afilien a los partidos políticos existentes.

26. Si bien algunos gobiernos han tomado la iniciativa en cuanto a la legislación relativa a los pueblos indígenas, se debería dar a éstos la posibilidad de que contribuyan por sí mismos a la elaboración de proyectos y proposiciones de ley.

27. Los órganos internacionales, como el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Comité de los Derechos del Niño y la Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT constituyen mecanismos jurídicos muy importantes para defender los derechos de los indígenas. Se debe prestar especial atención al proyecto de declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, como instrumento que pueden utilizar los parlamentos para influir en los gobiernos.
28. Como individuos, los parlamentarios deberían saber que no sólo representan a sus electores sino también a la nación en general y por lo tanto deben intervenir en todos los asuntos, hacer de mediadores y sensibilizar a los demás miembros del parlamento acerca de los asuntos indígenas. Los parlamentarios pueden actuar como defensores y hacer el seguimiento de las reivindicaciones indígenas fuera del parlamento, por ejemplo participando en movimientos sociales.
29. Los parlamentarios indígenas pueden crear coaliciones con otros grupos, ONG y asociaciones de mujeres y establecer así alianzas y redes a nivel nacional e internacional.
30. Los gobiernos deberían analizar la manera en que los sistemas electorales determinan la representación política de los pueblos indígenas y tomar debida cuenta del hecho de que por la condición de marginación en que se encuentran, los indígenas muchas veces no pueden participar en el proceso electoral (por ejemplo, no tienen documentos de identidad). En cuanto a la introducción de cupos de parlamentarios indígenas, si bien es necesaria en muchos casos, no está libre de problemas, muchas veces minimiza la participación indígena y no necesariamente garantiza que se elijan a los "mejores" representantes.
31. La educación es un aspecto de primordial importancia. Si no se realizan esfuerzos concretos en esta esfera, los pueblos indígenas no podrán progresar.
32. En cuanto a la administración pública, es necesario que los indígenas estén representados en las instancias de adopción de decisiones.
33. La situación social y económica de los pueblos indígenas sigue siendo una cuestión fundamental, al igual que la de su acceso a los recursos necesarios para mejorar su situación. En países en que los pueblos indígenas viven en zonas con abundantes recursos naturales, se debería compartir con ellos parte de los fondos generados por esos recursos.
34. La UIP y el ACNUDH deberán continuar trabajando de forma conjunta en el ámbito de los asuntos indígenas y considerar la posibilidad de organizar otras actividades de ese tipo, como programas de formación para los parlamentarios indígenas acerca de asuntos de derechos humanos que afectan a los pueblos indígenas. Ambas instituciones deberían considerar la posibilidad de elaborar un estudio sobre la participación de los pueblos indígenas en los parlamentos y, más en general, en la vida pública, así como sobre las disposiciones relacionadas con un gobierno autónomo. El ACNUDH debería considerar la posibilidad de incluir en su estrategia de participación en el país una oferta de apoyo y asesoramiento a los parlamentos en lo que respecta a los asuntos de derechos humanos, incluidas las cuestiones relativas a los pueblos indígenas. Estas cuestiones deberían incorporarse en el programa de la Asamblea de la UIP. Tanto la UIP como el ACNUDH deberían considerar la posibilidad de realizar actividades de cooperación técnica con los parlamentos.

II. PRINCIPALES CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DEL SEMINARIO DE EXPERTOS ACNUDH-UNIVERSIDAD DE ARIZONA

35. Los participantes valoraron positivamente este seminario organizado por la Universidad de Arizona y el ACNUDH, que les dio una excelente oportunidad de evaluar algunas de las disposiciones existentes en el derecho nacional e internacional para la promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas y determinar maneras efectivas de colmar la brecha que existe en muchos casos entre dichas disposiciones y su aplicación eficaz a nivel nacional. A continuación se reseñan las principales conclusiones y recomendaciones del seminario.

36. En los últimos dos decenios, se han aprobado en varios países reformas constitucionales y nuevas leyes relativas a la promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas. En algunos países, se han creado instituciones y mecanismos expresamente destinados a la protección de los derechos de los pueblos indígenas. Estas reformas generalmente indican una evolución hacia un mayor reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas a nivel internacional.

37. En algunos casos estos cambios han traído consigo la ampliación de la definición del carácter multicultural del Estado. También han dado lugar a una mejor comprensión del significado que los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos tienen para los indígenas, y sus comunidades. Cuestiones como el acceso a la tierra y a los recursos naturales; la protección del medio ambiente; la necesidad de ser consultados; la importancia de garantizar la participación y la representación; el derecho a la propia gestión de sus asuntos, incluido el reconocimiento de los dirigentes indígenas tradicionales y el respeto de su autoridad; así como el reconocimiento del derecho y de la jurisdicción indígenas; la protección de los derechos culturales de los indígenas, como el idioma, la cultura, la religión, los sitios sagrados o la educación bilingüe e intercultural son elementos cruciales del discurso contemporáneo de derechos humanos en lo que respecta a los pueblos indígenas.

38. Los participantes se hicieron eco de millones de indígenas que aseguran que a pesar de los cambios y de los avances, en muchos países hay todavía una distancia considerable entre las normas y los principios aprobados a nivel internacional y la normativa jurídica nacional relativa a sus derechos. En este contexto, también se manifestó que era motivo de preocupación el incumplimiento de algunos Estados de las decisiones y recomendaciones aprobadas por diferentes mecanismos internacionales y regionales. Se expresó también inquietud por el hecho de que la legislación y la jurisprudencia de muchos países seguían ancladas en el pasado colonial o contenían resabios de éste y por tanto discriminaban a los pueblos indígenas.

39. Hay muchos problemas y obstáculos que se oponen a la aplicación efectiva de una legislación progresiva y de decisiones judiciales relativas a los pueblos indígenas. En algunos casos, hay un problema de verdadera inercia o falta de voluntad política del poder ejecutivo o de los órganos legislativos, por ejemplo cuando se necesitan nuevas leyes o medidas administrativas para dar efecto a reformas constitucionales que reconocen los derechos de los indígenas en general. En algunos casos, estas leyes o medidas administrativas no se elaboran o no se aprueban, con lo cual los cambios constitucionales pierden todo su sentido.

40. En otros casos, dos instrumentos jurídicos diferentes pueden ser contradictorios, como ciertas leyes relativas a la actividad minera que se pueden invocar para otorgar concesiones y que pueden contravenir a las leyes que protegen los derechos de los pueblos indígenas sobre la tierra.

41. También se destacó que en muchos países, aunque existe el compromiso o la voluntad política de aplicar las leyes y las políticas pertinentes, los funcionarios encargados de llevarlas a la práctica a nivel nacional, regional y local carecen de recursos económicos suficientes para hacerlo, por ejemplo en el caso de la devolución de tierras.

42. Los participantes también observaron que la no aplicación de las normas internacionales en el ámbito nacional se debía en cierta medida al desconocimiento y la desconfianza demostrados por las instituciones nacionales. En muchos casos esto tenía que ver con la falta de información y claridad acerca de los compromisos internacionales del país en materia de derechos humanos. Una de las principales frustraciones provenía de las dificultades que seguía habiendo en la aplicación de las normas de derechos humanos en la administración de la justicia a nivel nacional.

43. En cuanto a la jurisprudencia nacional, se dijo que se había progresado un poco en el ámbito de los derechos territoriales, políticos y culturales de los pueblos indígenas. En particular, se señaló a la atención de los asistentes la jurisprudencia de los Tribunales Constitucionales de Colombia y Venezuela, así como otros casos en la Argentina, el Canadá, el Ecuador y el Perú. Se destacó el éxito que tuvo la capacitación de jueces de Venezuela y Guatemala sobre derechos de los pueblos indígenas. Se observó, sin embargo, que en casi todos los casos el progreso realizado a nivel nacional en la jurisprudencia seguía siendo insuficiente y que, muchas veces, las autoridades del ejecutivo y del legislativo no adoptaban las medidas necesarias para llevar a la práctica los avances realizados o reforzarlos.

44. Se mencionó la importancia del papel de los tribunales. En algunos países, éstos desempeñaban un papel fundamental en la aplicación, en otros, en cambio, los tribunales ponían trabas al proceso. En cuanto a la protección de los derechos de los pueblos indígenas, a veces los tribunales no tomaban debida cuenta de las innumerables normas internacionales y disposiciones jurídicas nacionales relativas a la protección de los derechos de los pueblos indígenas. La duración y el costo de los procedimientos judiciales restringían aún más las posibilidades de lograr la protección plena de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas. El que no se reconozca a las autoridades judiciales indígenas y la tendencia a restarles poder en los países en que se los reconoce por ley también se señaló como un obstáculo al ejercicio efectivo de los derechos de los pueblos indígenas.

45. En cuanto al marco institucional, los participantes observaron que a lo largo de los años se habían creado en muchos países diferentes instituciones dedicadas a la promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas -defensores de los pueblos indígenas, defensores públicos indígenas o fiscales indígenas. Estas instituciones habían resultado muy útiles para defender eficazmente los derechos de los indígenas, tanto a nivel individual como colectivo. En muchos países, las acciones de esos mecanismos habían contribuido considerablemente a potenciar algunas políticas internas relativas a asuntos indígenas.

46. La administración pública desempeña un papel crucial en el fomento o la restricción de la aplicación de las normas internacionales y las disposiciones jurídicas nacionales a la promoción

y protección de los derechos de los pueblos indígenas. En muchos casos, los obstáculos que surgen tienen que ver con la ineficiencia de las burocracias en la aplicación efectiva de esas normas.

47. La falta de mecanismos adecuados de consulta con los pueblos indígenas antes de la elaboración de disposiciones jurídicas es motivo de mucha preocupación en todas las regiones del mundo.

48. En casi todos los países estudiados, se observó una falta de mecanismos adecuados de supervisión de la aplicación de las medidas de protección jurídicas de los derechos de los pueblos indígenas.

49. El empoderamiento de los indígenas es otro de los temas importantes que se abordó durante el seminario. Se mencionó que se debería dar más poder a los pueblos indígenas mediante el reconocimiento de sus derechos. En ese contexto, en Bolivia, por ejemplo, se ha recurrido al Convenio N° 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales para dar legitimidad a las demandas de los indígenas. En muchos países, los pueblos indígenas no tienen autonomía ni control territorial porque esos derechos no gozan de reconocimiento jurídico.

50. Se llegó a la conclusión de que la libre determinación era parte crucial del proceso, no sólo para mejorar las condiciones reales de los pueblos indígenas en todos los países en que viven, sino también para que las leyes y disposiciones relativas a la protección de sus derechos se apliquen efectivamente. Se presentaron varios casos de prácticas recomendadas.

51. Se mencionó también el papel de las empresas nacionales y transnacionales y la falta de mecanismos de rendición de cuentas de esas empresas. Los participantes dieron ejemplos de actividades realizadas por algunas de esas compañías que contravenían claramente a las leyes relativas a los pueblos indígenas en los países en que operaban o aquellos en que estaban registradas. Si bien algunas de esas actividades están sujetas a una reglamentación y normativa muy estrictas en los países de origen de esas compañías, las normas muchas veces se incumplen por completo cuando las empresas actúan en terceros países.

52. Los participantes también señalaron la importancia de recurrir a mecanismos internacionales de derechos humanos para dar solución al problema de la falta de aplicación de las leyes. Se mencionaron varios casos que fueron resueltos gracias a las medidas oportunas del Relator Especial, que tuvieron al parecer repercusiones positivas.

53. La jurisprudencia internacional y las recomendaciones y decisiones de los órganos internacionales pueden desempeñar un papel crucial en la puesta en práctica de varias disposiciones relativas a los derechos colectivos. Sin embargo, se señaló que, en general, era escasa la armonización de la legislación de los países con las disposiciones de las diferentes convenciones y demás instrumentos internacionales relativos a los derechos de los pueblos indígenas y no existían mecanismos eficaces de seguimiento a nivel nacional.

54. Se consideró que la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos eran los protagonistas del proceso de aplicación de las normas internacionales y la legislación nacional relativa a los derechos indígenas en la región americana. Se señaló que la jurisprudencia de la Corte Interamericana y de la Comisión

Interamericana desempeñaba un papel importante en la defensa de los derechos de los pueblos indígenas (por ejemplo en el caso de los Awas Tingni en Nicaragua, de las comunidades mayas en Belice o de los Shoshone en los Estados Unidos de América). Sin embargo, seguía habiendo dificultades a nivel nacional, donde se observaban atrasos significativos en la aplicación de las decisiones de la Corte y de la Comisión.

55. Los mecanismos internacionales de protección de los derechos de los pueblos indígenas, como el Relator Especial, el Grupo de Trabajo sobre las poblaciones indígenas y el Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas se consideraron instrumentos fundamentales para el respeto, la defensa y la promoción de los derechos de los indígenas a nivel nacional. También constituían excelentes mecanismos para sensibilizar a la gente acerca de las dificultades que surgen cuando se busca reducir la distancia entre la legislación y su aplicación a nivel nacional.

56. Los participantes también señalaron las repercusiones en los derechos de los pueblos indígenas de algunos tratados internacionales, como acuerdos comerciales internacionales, los tratados relativos a los derechos de propiedad intelectual, los acuerdos relativos a los recursos hídricos, etc. Se subrayó que, en algunos casos, algunas de las disposiciones contenidas en esos instrumentos podían estar en conflicto con la legislación nacional.

57. En base a las conclusiones antes mencionadas, los participantes sometieron las recomendaciones siguientes a la consideración del Relator Especial.

58. Es necesario un reconocimiento constitucional de los derechos de los pueblos indígenas, y los países en que este reconocimiento no existe deben emprender reformas constitucionales cuanto antes. En los países en que las disposiciones constitucionales siguen siendo insuficientes, corresponde a los gobiernos instaurar mecanismos válidos de consulta a los pueblos indígenas y garantizar que los resultados de las consultas se vean debidamente reflejados en las reformas.

59. En los países en que es necesario aprobar legislación derivada para hacer efectivo el reconocimiento constitucional de los derechos de los pueblos indígenas y aquellos en que no se han adoptado las medidas necesarias para la elaboración y aprobación de esa legislación, se insta a los gobiernos a que lo hagan sin más demora. En los países en que la aprobación de legislación derivada no se ha iniciado o se ha visto bloqueada en el curso de los trámites legislativos, los comités legislativos encargados de los derechos humanos o los asuntos indígenas deben tomar la iniciativa para encontrar maneras de levantar las trabas que frenan la aprobación de esas leyes.

60. Los organismos internacionales y estatales deben elaborar indicadores de éxito y mecanismos de supervisión, como informes sobre la aplicación de las leyes, en lo que a la legislación sobre los derechos de los pueblos indígenas se refiere.

61. Es indispensable que los Estados lleven plenamente a la práctica las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos relativas a los pueblos indígenas. Los Estados deberían garantizar que se notifiquen esas decisiones a las autoridades judiciales competentes, los legisladores y los funcionarios públicos y que se les informe de las responsabilidades que dimanen de dichas decisiones para las respectivas autoridades nacionales.

62. También se destacó la importancia de poner la legislación nacional en consonancia con las disposiciones del derecho internacional, como el Convenio N° 169 de la OIT. En ese contexto, los participantes también hicieron hincapié en la necesidad de elaborar mecanismos concretos para contribuir a la aplicación.

63. Es fundamental hacer un análisis de las repercusiones del libre comercio, de los acuerdos sobre propiedad intelectual y otros tratados internacionales sobre los derechos de los pueblos indígenas para evitar una posible vulneración de esos derechos.

64. La lucha contra la violencia de que es víctima la mujer es una esfera particularmente importante para la promoción y la protección de los derechos de los pueblos indígenas. Se deben fortalecer los mecanismos para proteger a las mujeres indígenas contra la violencia y la discriminación, tanto dentro de sus comunidades como en la sociedad en general.

65. Se hizo un llamamiento para fortalecer los mecanismos concretos de apoyo a los pueblos indígenas para que puedan hacer valer legalmente sus derechos a diferentes niveles. En los países en que no existen instituciones como la del defensor de los indígenas, las legislaturas nacionales deberían considerar seriamente la posibilidad de crearlas.

66. En cuanto a la gestión de los asuntos de los indígenas, los participantes recomendaron fomentar el reconocimiento de las autoridades indígenas tradicionales y garantizar la legitimidad y transparencia de la gestión de sus recursos.

67. Las instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo deberían tomar medidas para asegurarse de que sus políticas e iniciativas refuercen la aplicación de las leyes internacionales y nacionales, la jurisprudencia y las decisiones que protegen los derechos de los pueblos indígenas.

68. Por último, se recomienda vivamente promover y fortalecer el diálogo entre pueblos indígenas de diferentes partes del mundo, en particular entre los pueblos indígenas de países del norte y países del sur, a fin de intercambiar experiencias e información sobre las maneras de sortear obstáculos similares.

Apéndice

**LISTA DE PARTICIPANTES EN EL SEMINARIO
DE EXPERTOS ACNUDH-UIP**

(Ginebra, 25 y 26 de julio de 2005)

Diputados

Sr. Bernardo Abrego
Diputado, Presidente de la Comisión de Asuntos Indígenas, Panamá

Sra. Rosa Maria Albernaz
Diputada, Portugal

Sr. Jorge Alberto
Diputado, Brasil

Sr. Huberto Aldaz Hernández
Diputado, Secretario de la Comisión Nacional para el Desarrollo Indígena, México

Sr. Hammad Amar
Diputado, Argelia

Sra. Lyla Berg
Diputada, Asamblea Legislativa del Estado, Hawai

Sr. Messaoud Boudouhane
Diputado, Argelia

Sr. Aissa Bouregba
Responsable de análisis de estudios, Argelia

Sr. Leonardo Camey Curup
Comisión de Derechos Humanos, Guatemala

Sra. Ana Julia Carepa
Senadora, Brasil

Sr. Givaldo Carimbão
Diputado, Brasil

Sr. José Alfredo Cojti Chiroy
Miembro del Comité de Educación, Ciencia y Tecnología, Guatemala

Sr. Luis Andrés Esteva Melchor
Diputado, México

Sr. Ekwee Ethuro
Diputado, Kenya

Sr. Costa Ferreira
Diputado, Brasil

Sr. Cleonancio Fonseca
Diputado, Brasil

Sr. Heraclito Fortes
Senador, Brasil

Sr. Danilo Roy Escobar
Diputado, Guatemala

Sr. Ángel Oswaldo Gavilán Chimbo
Diputado, Ecuador

Sra. Vanesa Graziottin
Diputada, Brasil

Sr. J. Gomes de Lima
Departamento de Policía Federal, Brasil

Sra. Nancy Karetak-Lindell
Diputada (Nunavut), Canadá

Sra. Leena Leikas
Legisladora, Finlandia

Sr. Aly Lo
Presidente de la Comisión sobre Derecho, Descentralización, Trabajo y Derechos Humanos,
Parlamento de Senegal

Sr. Amir Mohamed
Senador, Argelia

Sr. Carl Erik Moksness
Stortinget, Noruega

Sra. Libérate Nicayenzi
Presidenta y representante de la UNIPROBA (Unissons-nous pour la Promotion des Batwa),
Burundi

Sra. Ragnhild L. Nystad
Stortinget, Noruega

Sr. Duarte Pacheco
Diputado, Portugal

Sr. Jesús Enrique Piñacue
Senador, Colombia

Sr. Abel Sandoval Martínez
Diputado, Guatemala

Sra. Nin Saphon
Vicepresidenta de la Comisión de Obras Públicas, Transporte, Telecomunicaciones, Correos,
Industria y Minas, Camboya

Sr. Famara Sarr
Coordinador de la Red Parlamentaria sobre Población y Desarrollo

Sr. Singh
Subsecretario, Grupo Interparlamentario, India

Sr. Oleg Stolyarov
Miembro del Comité de la Duma sobre los problemas del Norte y del Lejano Oriente,
Federación de Rusia

Sr. Egor Sukharev
Asesor, Federación de Rusia

Sra. Vanna Tim
Diputada, Camboya

Sra. Ung Ty
Senadora, Vicepresidenta de la Comisión de Derechos Humanos y de Recepción de Peticiones
del Senado, Camboya

Sr. Carlos Yat Sierra
Diputado, Guatemala

Delegaciones gubernamentales

Sra. Leticia Baquerizo
Misión Permanente del Ecuador ante la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra

Sra. Claudia Barbosa
Misión Permanente del Brasil ante la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra

Sra. Victoria L. Barnes
Delegada suplente, Misión Permanente de Filipinas ante la Oficina de las Naciones Unidas
en Ginebra

Sra. Paula Barton
Misión Permanente de los Estados Unidos de América ante la Oficina de las Naciones Unidas
en Ginebra

Sr. Jorge Corrales

Misión Permanente de Panamá ante la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra

Sr. Luiz Felipe De Seixas Correa

Misión Permanente del Brasil ante la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra

Sr. Rafael Hands Díaz

Misión Permanente de la República Bolivariana de Venezuela ante la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra

Sr. Philippe Hees

Segundo Secretario, Misión Permanente del Brasil ante la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra

Sra. Louise Johannsen

Misión Permanente de Dinamarca ante la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra

Sr. Jean Stanilsas Oyono

Diplomático, Camerún

Sr. Antonio Pedro

Misión Permanente del Brasil ante la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra

Sra. Raquel Poitevien

Misión Permanente de la República Bolivariana de Venezuela ante la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra

Sra. Kristina Redesha

Misión Permanente de la Federación de Rusia ante la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra

Sr. Scott Risner

Misión Permanente de los Estados Unidos de América ante la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra

Sr. Keith Smith

Asesor, Relaciones Internacionales, Asuntos Indígenas y del Norte, Canadá

Sra. Elia Sosa

Misión Permanente de México ante la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra

Expertos

Sr. S. James Anaya

Facultad de Derecho (Rogers College) de la Universidad de Arizona, Estados Unidos de América

Sr. Matthew Coon-Come

Ex Gran Jefe de la Nación Cree, Canadá

Sr. Joshua Cooper
Expertos en Asuntos Indígenas, Hawai

Sra. Graciela Jolidon
Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, OIT

Sr. Willie Littlechild
Experto en Asuntos Indígenas, Canadá

Sra. Otilia Lux de Coti
Experta en Pueblos Indígenas, Guatemala

Sr. Les Malezer
FAIRA, Australia

Sr. Holly Rustick
Instituto Hawaiano para los Derechos Humanos, Hawai

Unión Interparlamentaria

Sr. B. Anders Johnson
Sr. Rogier Huizenga
Sra. Ingeborg Schwarz

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

Sr. Julian Burger
Sr. Tomaso Bertolini
Sr. Pablo Espiniella
Sra. Donatella Montaldo

LISTA DE PARTICIPANTES EN EL SEMINARIO DE EXPERTOS ACNUDH-UNIVERSIDAD DE ARIZONA

(Tucson, Arizona, del 12 al 14 de octubre de 2005)

Sra. Victoria Tauli-Corpuz
Presidenta del Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas

Sr. Willie Littlechild
Organización Internacional de Desarrollo de los Recursos Indígenas, Canadá

Hon. Ray Austin, Chairman
Ex juez, Tribunal Supremo Navajo

Expertos

Sr. S. James Anaya

Facultad de Derecho (Rogers College) de la Universidad de Arizona, Estados Unidos de América

Sr. Luis Alberto Anrango

Oficina del Defensor del Pueblo, Ecuador

Sr. José Aylwin

Observatorio de Derechos de los Pueblos Indígenas, Chile

Sra. Joenia Carvalho

Consejo Indígena de Roraima, Brasil

Sr. Amílcar Castañeda

Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Costa Rica

Sr. Gregorio Choc

Instituto Sarstoon Temash de Gestión Indígena, Belice

Sr. Bartolomé Clavero

Universidad de Sevilla, España

Sr. Ricardo Colmenares

Universidad del Zulia, Venezuela

Sr. Narcisco Cojti

Procuraduría de los Derechos Humanos, Guatemala

Sr. Steve Cornell

Centro Udall de Estudios de Políticas Públicas, Universidad de Arizona, Estados Unidos de América

Sr. Francisco López Bárcenas

Centro de Estudios para el Desarrollo Rural, México

Sr. Patrick Macklem

Facultad de Derecho de la Universidad de Toronto, Canadá

Sra. Melba McLean

Dirigente de la Comunidad Awas Tingni, Nicaragua

Sr. Robert Morales

Jefe de la Negociación del Tratado/Grupo del Tratado Hulquminum, Canadá

Sr. Eugenio Mullucundo

Fundación Diálogo, Bolivia

Sr. Eduardo Nieva
Comisión de Juristas Indígenas en la República Argentina (CJIRA), Argentina

Sr. Vincent Nmehielle
Universidad de Witwatersrand, Johannesburgo, Sudáfrica

Sr. José Emilio Rolando Ordóñez Cifuentes
Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México

Sr. Robert A. Williams
Facultad de Derecho (Rogers College) de la Universidad de Arizona, Estados Unidos
de América

Sra. Raquel Yrigoyen Fajardo
Instituto Internacional de Derecho y Sociedad, Perú

Otros participantes

Jefe Harvey Alphonse
Dirigente Indígena, Canadá

Sr. Marco Aparicio
Universidad de Girona, España

Sr. Robert Botterell
Tribus Cowichan, Estados Unidos de América

Sr. Mikel Berraondo
Universidad de Deusto, España

Jefe Ralph Dick
Grupo Indígena Cape Mudge, Canadá

Sr. Theodore E. Downing
Catedrático investigador, desarrollo social, Universidad de Arizona, Estados Unidos de América

Sr. Felipe Gómez
Universidad de Deusto, España

Sr. Miguel González
URACCAN, Nicaragua

Sra. Moira Gracey
Carranza y Asociados, Canadá

Sr. Robert Hershey
Facultad de Derecho (Rogers College) de la Universidad de Arizona, Estados Unidos
de América

Sr. Michael Hill
Alianza Chiricahua Apache, Estados Unidos de América

Sr. James Hopkins
Facultad de Derecho (Rogers College) de la Universidad de Arizona, Estados Unidos de América

Jefe Cyril Livingston
Canadá

Sr. Dennis Manuel
Conservación y Protección de los Lugares Sagrados Tohono O'Odham, Estados Unidos de América

Sr. Asier Martínez
Universidad de Deusto, España

Jefe Pahalicktun
Canadá

Sr. Bram Rogachevsky
Donovan Company, Canadá

Sr. Víctor Toledo Llancaqueo
Universidad Arcis, Chile

Sr. Charles Vargas
Nación Apache, Estados Unidos de América

Sra. Elizabeth Vargas
Nación Apache San Carlos, Estados Unidos de América

Sr. Magne Ove Varsi
Centro de Recursos para los Derechos de los Pueblos Indígenas, Noruega

Sra. Catherine Twinn
Canadá

Sra. Jacqueline Lang Weaver
Centro de Derecho de la Universidad de Houston, Estados Unidos de América

Organizaciones observadoras

Amnistía Internacional, Estados Unidos de América

Carol Pollack

Cultural Survival, Estados Unidos de América

Sra. Ellen Lutz
Sr. Theodore MacDonald

Programa de derecho y políticas relativos a los pueblos indígenas, Universidad de Arizona

Sra. Marina Hadjioannou
Sr. Luis Rodríguez-Piñero Royo

Voluntarios, estudiantes de la Universidad de Arizona

Sr. Anexa Alfred
Sr. Leonardo Alvarado
Sra. Brenda Gunn
Sra. Maia Campbell
Sra. Shaun Courtney
Sr. Donald Nicholls
Sra. Riisa Petersen
Sr. Kerry Thompson
Sr. Fred Urbina

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

Sr. Pablo Espiniella
Sra. Donatella Montaldo
