



Asamblea General

Distr. general
14 de agosto de 2013
Español
Original: inglés

Sexagésimo octavo período de sesiones

Tema 66 a) del programa provisional*

Derechos de los pueblos indígenas: derechos de los pueblos indígenas

Derechos de los pueblos indígenas

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, presentado de conformidad con la resolución 21/24 del Consejo de Derechos Humanos.

* [A/68/150](#).



Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas

Resumen

Este es el último informe del actual Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, a la Asamblea General. El Relator Especial dedica la primera parte del informe a describir sus actividades desde el inicio de su mandato, identificando al mismo tiempo los métodos de trabajo y las lecciones extraídas, así como las experiencias positivas y los problemas de su labor. Más adelante en el informe se ocupa de los factores que debilitan el compromiso y la acción de los Estados y otros agentes respecto de la aplicación de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, valiéndose de las experiencias del Relator Especial en los últimos años. El objetivo de este análisis es promover la reflexión con el objeto de ayudar a superar estos factores debilitantes en favor de medidas de aplicación concretas.

I. Introducción

1. El Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas presenta este informe a la Asamblea General de conformidad con la resolución 21/24 del Consejo de Derechos Humanos. Se trata del último informe del Relator Especial actual, James Anaya, a la Asamblea, habida cuenta de que su mandato finaliza el 30 de abril de 2014.

2. En vista de ello, el Relator Especial dedica la primera parte del informe a describir sus actividades desde el inicio de su mandato, identificando al mismo tiempo los métodos de trabajo y las lecciones extraídas, así como las experiencias positivas y los problemas de su labor. Espera que el informe, además de brindar una reseña actualizada de sus actividades, sea de utilidad al próximo Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas cuando asuma el cargo, así como a otros titulares de mandatos de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos en sus análisis permanentes de sus métodos de trabajo.

3. El Relator Especial tiene el mandato específico de promover la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y, en consecuencia, considera que la Declaración constituye el marco normativo principal para llevar a cabo todos los aspectos de su labor. En la última parte de su informe se examinan los factores que debilitan el compromiso y la acción de los Estados y otros agentes respecto de la aplicación de la Declaración, valiéndose de las experiencias del Relator Especial en los últimos años. El objetivo de este análisis es promover la reflexión con el objeto de ayudar a superar estos factores debilitantes en favor de medidas de aplicación concretas.

4. El Relator Especial no hubiera podido llevar a cabo las actividades descritas en el informe sin el apoyo de varias personas e instituciones. Agradece a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) el apoyo que le ha brindado a lo largo de los años. También quisiera dar las gracias al personal, los consultores, los investigadores y los estudiantes vinculados con el proyecto de apoyo al Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas de la Universidad de Arizona por su asistencia en todos los aspectos de su labor, y a la Facultad de Derecho de la Universidad de Arizona por su flexibilidad y por acoger su trabajo de Relator Especial. Por último, da las gracias a los numerosos pueblos indígenas, Estados, académicos y otros expertos que han cooperado con su mandato durante los últimos años en la promoción de los derechos de los pueblos indígenas de todo el mundo.

II. Actividades en cumplimiento de su mandato

A. Esferas de trabajo

5. Desde los primeros años de su mandato, el Relator Especial dedicó considerable atención al perfeccionamiento de sus métodos de trabajo de conformidad con el mandato que le había encomendado el Consejo de Derechos Humanos. Ha tratado de elaborar métodos de trabajo orientados al diálogo constructivo con los gobiernos, los pueblos indígenas, las organizaciones no gubernamentales, los organismos pertinentes de las Naciones Unidas y otros para resolver cuestiones y situaciones difíciles, y consolidar los progresos ya

conseguidos. Espera que la labor futura del mandato pueda ir más allá de reaccionar a las denuncias de presuntas violaciones de los derechos humanos y ayudar a los pueblos indígenas y a los Estados a formular propuestas y programas de acción concretos en pos del adelanto de los derechos de los pueblos indígenas.

6. A continuación, el Relator Especial presenta un resumen de las actividades realizadas en el ámbito de cuatro esferas de actividad relacionadas entre sí, a saber: la promoción de las buenas prácticas, los informes de países, los casos de presuntas violaciones de los derechos humanos y los estudios temáticos. Además, de describir sus actividades, el Relator Especial formula observaciones sobre sus logros y las dificultades que ha enfrentado en esas esferas de trabajo, y determina las cuestiones pendientes relativas a los métodos de trabajo a las que debería prestarse más atención.

1. La promoción de las buenas prácticas en los planos nacional e internacional

7. El Relator Especial tiene el mandato concreto del Consejo de Derechos Humanos, establecido en su resolución 15/14, de examinar medios de superar los obstáculos existentes para la plena y efectiva protección de los derechos de los pueblos indígenas y determinar, intercambiar y promover las mejores prácticas. A este respecto, ha participado en diversas actividades a lo largo de su mandato destinadas a promover reformas jurídicas, administrativas y programáticas en los planos internacional y nacional, de conformidad con la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y otros instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos de los pueblos indígenas.

8. Muchas de esas actividades han tenido lugar en relación con las otras esferas de trabajo, es decir, la elaboración de informes de países, los estudios temáticos o las respuestas a casos de presuntas violaciones de los derechos humanos. Estas otras esferas de trabajo son habituales para los titulares de mandatos de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos, normalmente con el apoyo de la secretaría. Sin embargo, muchas de las actividades del Relator Especial destinadas a promover las buenas prácticas se han realizado en ámbitos distintos y separados de esas esferas de trabajo habituales, muy a menudo en respuesta a solicitudes concretas de los gobiernos, los pueblos indígenas y los organismos de las Naciones Unidas. Por consiguiente, la labor del Relator Especial destinada a promover las buenas prácticas ha requerido creatividad e innovación.

9. La labor del Relator Especial de fomento del compromiso con la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y su puesta en práctica ha sido parte fundamental de su promoción de las buenas prácticas en el plano nacional. Durante el primer período de su mandato, el Relator Especial se centró en alentar la aceptación de la Declaración por los Estados que no habían votado a favor de su aprobación por la Asamblea General en septiembre de 2007. Acogió con satisfacción la inversión de las posiciones de los cuatro Estados que habían emitido votos en contra de la Declaración, a saber: Australia, Canadá, Estados Unidos de América y Nueva Zelandia. Con posterioridad a las expresiones de apoyo a la Declaración de esos países, el Relator Especial realizó visitas a Australia ([A/HRC/15/37/Add.4](#)), Nueva Zelandia ([A/HRC/15/37/Add.9](#)) y los Estados Unidos de América ([A/HRC/21/47/Add.1](#)). El Relator Especial también expresó su reconocimiento por

los anuncios de apoyo a la Declaración de Colombia y Samoa, dos Estados que se habían abstenido en la votación de 2007.

10. Además, en el curso de los dos períodos de su mandato, el Relator Especial ha respondido a las solicitudes de funcionarios públicos y pueblos indígenas de prestación de asistencia para reformas constitucionales y legislativas centradas en la armonización de los marcos nacionales con las normas internacionales aplicables en relación con los derechos de los pueblos indígenas. En 2008 el Relator Especial prestó asistencia técnica a la Asamblea Constituyente del Ecuador en el contexto del proceso de revisión constitucional del país, que se tradujo en una de las constituciones más avanzadas del mundo en cuanto a los derechos de los pueblos indígenas ([A/HRC/9/9/Add.1](#), anexo 1). Como seguimiento, en 2010 el Relator Especial visitó el Ecuador y publicó el informe “Observaciones sobre los avances y desafíos en la implementación de las garantías de la Constitución Política del Ecuador sobre los derechos de los pueblos indígenas” ([A/HRC/15/37/Add.7](#)).

11. Un número importante de solicitudes de asistencia presentadas al Relator Especial por gobiernos se han centrado en cuestiones relativas a la obligación de los Estados de celebrar consultas con los pueblos indígenas y en el principio conexo del consentimiento libre, previo y con conocimiento de causa. En respuesta a esas solicitudes, el Relator Especial ha formulado observaciones y recomendaciones en varias ocasiones, en particular a Chile en 2009 en el contexto del proceso de reforma constitucional del Gobierno ([A/HRC/12/34/Add.6](#), apéndice A) y en 2012 en relación con el proyecto de reglamento sobre la celebración de consultas con los pueblos indígenas y su participación; a Colombia en 2010 en relación con la redacción de una ley o reglamentación sobre la obligación de celebrar consultas con los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas respecto de las cuestiones que les afectan; a Guatemala en 2011 en relación con la iniciativa gubernamental de reglamentar un procedimiento de consultas con los pueblos indígenas; al Perú en 2011 y 2012 en relación con la elaboración de una ley y su correspondiente reglamentación sobre consultas con los pueblos indígenas; y al Brasil en 2012 en relación con la elaboración de mecanismos de consulta con los pueblos indígenas y aclaraciones sobre los aspectos prácticos del principio de consentimiento libre, previo y con conocimiento de causa.

12. El Relator Especial también ha prestado asistencia técnica a los gobiernos para la elaboración de leyes y políticas relativas a otras cuestiones. Por ejemplo, ha participado en la promoción de las buenas prácticas de acceso de los pueblos indígenas a la justicia y de coordinación de los sistemas de justicia del Estado e indígenas. En junio de 2010 el Relator Especial formuló observaciones al Gobierno del Ecuador en el contexto de sus esfuerzos por elaborar una ley en tal sentido, y en abril de 2013 formuló observaciones detalladas sobre un protocolo elaborado por la Suprema Corte de Justicia de México dirigido a los encargados de la administración de justicia respecto de los derechos de las personas y los pueblos indígenas. Además, a solicitud del Gobierno de Suriname y de los pueblos indígenas y tribales de ese país, en 2011 el Relator Especial viajó a Suriname para suministrar asesoramiento para la elaboración de legislación para proteger los derechos sobre las tierras indígenas y tribales ([A/HRC/18/35/Add.7](#)).

13. Complementando su labor de promoción de las buenas prácticas en el plano nacional, el Relator Especial ha dedicado considerable energía al fomento de la adopción de decisiones, las reformas programáticas y las iniciativas de los agentes internacionales. Uno de los principales ejes de esas iniciativas ha sido la prestación de asistencia a los programas y organismos especializados de las Naciones Unidas para que armonicen sus políticas con las normas internacionales relativas a los pueblos indígenas.

14. Al tratar de promover la armonización de los programas internacionales con las normas internacionales, el Relator Especial ha colaborado con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; el Grupo del Banco Mundial, incluida la Corporación Financiera Internacional; la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual; la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO); la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura; el Pacto Mundial de las Naciones Unidas y el ACNUDH. Además, en su último informe a la Asamblea General (A/67/301), el Relator Especial formuló observaciones acerca de la necesidad de que las múltiples actividades del sistema de las Naciones Unidas que afectaban a los pueblos indígenas estuvieran en consonancia con las normas internacionales pertinentes. Los procesos y programas concretos de las Naciones Unidas examinados en ese informe incluyeron los relativos a las instituciones mencionadas antes y al Convenio sobre la Diversidad Biológica; la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático; la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible; y los programas de las Naciones Unidas y el Banco Mundial destinados a reducir las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal.

15. El Relator Especial también ha tratado de dar a conocer y promover los derechos de los pueblos indígenas mediante su participación en seminarios y otras actividades. Desde que asumió su mandato en 2008, ha participado en unos 41 seminarios y conferencias en 19 países sobre distintas cuestiones relacionadas con los pueblos indígenas. Las descripciones de esos acontecimientos, así como las declaraciones del Relator Especial, pueden consultarse en el sitio web mantenido por el proyecto de apoyo al Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas de la Universidad de Arizona (www.unsr.jamesanaya.org).

16. La promoción de las buenas prácticas y la prestación de asistencia técnica son esferas clave en las que la labor del Relator Especial ha logrado efectos positivos y en que muchas de sus recomendaciones se están adoptando en las reformas jurídicas y normativas a nivel internacional y nacional. En el futuro, desearía que se prestara más atención al suministro de asistencia técnica directamente a los pueblos indígenas, entre otras cosas para fortalecer su capacidad de negociación y de emprender sus propias iniciativas de promoción de sus derechos. Los Estados, las Naciones Unidas y los organismos de donantes deberían prestar apoyo a los pueblos indígenas en tal sentido.

2. Los informes de países

17. La presentación de informes sobre la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en determinados países es uno de los principales instrumentos de que dispone el Relator Especial en el cumplimiento de los distintos componentes de su mandato, para lo cual existe una metodología bien elaborada y un conjunto de expectativas que por lo general se aplican a todos los titulares de mandatos de los

procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos. Esos informes incluyen conclusiones y recomendaciones que tienen por objeto reforzar las buenas prácticas, determinar las esferas de preocupación y mejorar la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en un contexto nacional determinado.

18. Para la elaboración de los informes, el Relator Especial visita el país cuya situación se esté examinando, incluida la capital y las zonas o comunidades concretas que son motivo de preocupación. Trabaja con representantes del gobierno, los pueblos indígenas y otros agentes, incluidos miembros de la sociedad civil y, si existe, el equipo de las Naciones Unidas en el país. Las visitas a los países ofrecen una oportunidad importante para destacar las preocupaciones de los pueblos indígenas en un país determinado, entre otras cosas trabajando con los medios de comunicación. A este respecto, como es práctica habitual para las visitas a los países de los titulares de mandatos de procedimientos especiales, al final de cada visita, el Relator Especial celebra una conferencia de prensa en la que presenta sus observaciones y conclusiones iniciales. Durante su visita a la Argentina, el Relator Especial estuvo acompañado por un equipo de filmación que produjo un vídeo educativo sobre su visita, una buena práctica que considera podría seguir perfeccionándose para despertar la conciencia acerca de la labor de los titulares de mandatos.

19. Las visitas a los países tienen lugar únicamente con el consentimiento y la cooperación del gobierno correspondiente, aunque el Relator Especial también ha elaborado métodos para presentar informes sobre la situación en un país sin realizar una visita sobre el terreno en los casos de falta de cooperación de algunos gobiernos al respecto, como se examina a continuación. Ha observado que, lamentablemente, incluso algunos países que han emitido invitaciones abiertas a titulares de mandatos de procedimientos especiales no han respondido a solicitudes de visita o han retrasado inadmisiblemente la fijación de las fechas de las visitas. El Relator Especial considera que el Consejo de Derechos Humanos debería elaborar medios para garantizar que los Estados actuaran de buena fe conforme a sus propias invitaciones abiertas a titulares de mandatos de procedimientos especiales. Asimismo, espera que el Consejo de Derechos Humanos, el ACNUDH y los titulares de mandatos de procedimientos especiales elaboren metodologías para examinar la situación de los derechos humanos en los países que no responden positivamente a las solicitudes de visita.

20. Hasta la fecha, durante su mandato el Relator Especial ha realizado visitas al Brasil ([A/HRC/12/34/Add.2](#)), Nepal ([A/HRC/12/34/Add.3](#)), Botswana ([A/HRC/15/37/Add.2](#)), Chile ([A/HRC/12/34/Add.6](#)), Colombia ([A/HRC/15/37/Add.3](#)), Australia ([A/HRC/15/37/Add.4](#)), la Federación de Rusia ([A/HRC/15/37/Add.5](#)); la región de Sápmi (el territorio tradicional del pueblo sami) en Noruega, Suecia y Finlandia ([A/HRC/18/35/Add.2](#)), Nueva Zelandia ([A/HRC/18/35/Add.4](#)), el Congo ([A/HRC/18/35/Add.5](#)), Nueva Caledonia (Francia) ([A/HRC/18/35/Add.6](#)); la Argentina ([A/HRC/21/47/Add.2](#)), los Estados Unidos de América ([A/HRC/21/47/Add.1](#)), El Salvador ([A/HRC/24/41/Add.2](#)) y Namibia ([A/HRC/24/41/Add.1](#)), y ha publicado informes sobre los pueblos indígenas en esos países. En julio de 2013, el Relator Especial visitó Panamá y está en vías de redactar su informe sobre las condiciones de los pueblos indígenas en ese país. Antes de fines de 2013, el Relator Especial realizará visitas al Canadá y el Perú, y espera visitar uno o dos países más antes de la finalización de su mandato en abril de 2014. Estas visitas e informes que examinan la situación general de los pueblos indígenas

en los países de que se trata complementan las visitas e informes del Relator Especial que examinan casos concretos de presuntas violaciones de los derechos humanos en virtud del procedimiento de comunicaciones (véase el párrafo 33 más adelante).

21. El Relator Especial observa que sus informes sobre Chile, Colombia y Nueva Zelandia tenían por objeto evaluar los progresos realizados en esos países en la aplicación de las recomendaciones formuladas por su antecesor en informes anteriores. Su próxima visita al Canadá y el informe correspondiente también constituirán el seguimiento de una visita realizada por el anterior Relator Especial. Después de cada uno de sus informes de países iniciales o de seguimiento, el Relator Especial ha enviado otras cartas con arreglo a su procedimiento de comunicaciones en relación con determinadas esferas de interés tratadas en sus informes.

22. El informe del Relator Especial sobre el pueblo sami emitido tras su visita a la región de Sápmi, el territorio tradicional de los samis que abarca partes de Noruega, Suecia y Finlandia, es diferente de los informes de países habituales que por lo general publican los titulares de mandatos de procedimientos especiales que se centran en un solo país. Habida cuenta de que el pueblo sami vive en una zona que incluye fronteras internacionales de esos tres países, el Relator Especial emitió un informe consolidado sobre la situación del pueblo sami, abordando las condiciones de los derechos humanos en cada uno de los países. Considera que podrían elaborarse más informes de este tipo, habida cuenta del gran número de pueblos indígenas que viven en más de un país y los problemas transfronterizos a que hacen frente. No obstante, un factor que complica la situación es la obtención de la aceptación de visitas de más de un Estado.

23. Además, habida cuenta de que solo un país de Asia (Nepal) respondió favorablemente a la solicitud de visita del Relator Especial y en vista del elevado número de comunicaciones que ha recibido de esa región sobre preocupaciones relativas a los derechos humanos, en marzo de 2013 el Relator Especial realizó una reunión de dos días de duración en Kuala Lumpur, durante la cual celebró consultas con pueblos indígenas de Camboya, la India, Indonesia, Nepal, Filipinas, Viet Nam, Bangladesh, el Japón, Malasia, Tailandia y Myanmar. El informe del Relator Especial sobre la consulta ([A/HRC/24/41/Add.3](#)) ofrece una sinopsis de las principales cuestiones planteadas durante esta y contiene una serie de conclusiones y recomendaciones generales basadas en la información recibida.

24. En el marco de su mandato, el Relator Especial se comunica directamente con los gobiernos pertinentes de Asia en relación con muchas de las inquietudes planteadas durante la consulta y les solicita sus opiniones sobre estas. El orador tiene la intención de publicar las observaciones y recomendaciones pertinentes, señalando los acontecimientos positivos registrados y los problemas pendientes. Estas comunicaciones y toda respuesta a estas se harán públicas y se presentarán al Consejo de Derechos Humanos en 2014. Sin embargo, debe prestarse más atención a la situación de los pueblos indígenas en la región de Asia en los próximos años. El Relator Especial espera que los gobiernos de Asia muestren una mayor apertura respecto de la colaboración sobre las cuestiones indígenas y aumenten la cooperación con el mandato del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas.

25. Si bien los informes de los países tienen por objeto despertar la conciencia sobre las cuestiones de derechos humanos de los pueblos indígenas en determinados países y proporcionar orientación sobre el modo de abordar esas preocupaciones, es necesario dedicar mayores esfuerzos a dar a conocer y difundir los informes entre los interesados pertinentes y elaborar estrategias para aplicar las recomendaciones contenidas en los informes a fin de lograr cambios. A este respecto, una práctica empleada por el Relator Especial en ocasiones ha sido presentar sus conclusiones, ya sea en persona o por videoconferencia, a los diversos sectores de interesados a nivel nacional, dándoles la oportunidad de familiarizarse con el contenido de los informes y de formularle preguntas directamente, como ha hecho en el caso de varios informes de países. Los equipos de las Naciones Unidas en los países han desempeñado un papel importante de apoyo a la organización de algunas de estas presentaciones. El Relator Especial también destaca como buena práctica el establecimiento de un grupo de trabajo por el Gobierno de Noruega, en colaboración con los dirigentes samis, para examinar la forma de aplicar las recomendaciones formuladas en el informe sobre las condiciones del pueblo sami. Sin embargo, puede hacerse mucho más para dar a conocer y aprovechar los informes de países, y el Relator Especial espera que el ACNUDH, los equipos de las Naciones Unidas en los países y, en particular, las organizaciones no gubernamentales sigan elaborando metodologías e inviertan recursos para ello.

3. Los casos concretos de denuncias de violaciones de los derechos humanos

a) Procedimiento de comunicaciones y seguimiento

26. Otro de los ejes principales de la labor del Relator Especial a lo largo de su mandato ha sido responder, de manera continua, a las denuncias de violaciones de los derechos humanos en casos concretos. Esta esfera de trabajo se lleva a cabo de conformidad con el mandato otorgado por el Consejo de Derechos Humanos, en su resolución 15/14, de que reúna, solicite, reciba e intercambie 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. Al comunicarse con los gobiernos en relación con casos concretos, el Relator Especial se basa mayormente en la información que le han suministrado los pueblos indígenas y sus organizaciones, y organizaciones no gubernamentales.

27. En general, actúa sobre la base de información detallada y creíble acerca de una situación grave comprendida dentro de su mandato y respecto de la cual cabe razonablemente esperar que su intervención tenga repercusiones positivas al lograr que se preste la atención necesaria a la situación o que las autoridades gubernamentales y otros actores tomen medidas correctivas. Alternativamente, el Relator Especial puede tomar medidas cuando la situación representa un patrón más amplio de violación de los derechos humanos de los pueblos indígenas o está relacionada con ese patrón. El Relator Especial ha procurado responder debidamente a denuncias de violaciones de los derechos humanos provenientes de muy diversos países y regiones.

28. En general, la primera medida adoptada en estos casos es el envío de una carta del Relator Especial al gobierno de que se trata, que contiene una solicitud de respuesta del gobierno en 60 días o, en casos urgentes que entrañan amenazas inmediatas a los pueblos indígenas en cuestión, en 30 días. Los casos tratados

durante el mandato del Relator Especial indican que persisten varios obstáculos al disfrute pleno de los derechos colectivos e individuales de los pueblos indígenas.

29. Dentro de los límites de los recursos disponibles, a menudo el Relator Especial adopta medidas concretas para hacer el seguimiento de sus cartas de denuncia o llamamientos urgentes. En muchos casos, el Relator Especial ha formulado observaciones detalladas que incluyen análisis de las cuestiones planteadas y recomendaciones específicas a los Estados de que se trata, en un esfuerzo por colaborar con los gobiernos en un diálogo constructivo conducente a la búsqueda de soluciones a los problemas y la determinación de las buenas prácticas.

30. El Relator Especial ha tratado de seleccionar adecuadamente los casos que requieren considerables esfuerzos de seguimiento, centrándose en situaciones que son especialmente problemáticas o son emblemáticas de las cuestiones a que hacen frente los pueblos indígenas en determinados países o en todo el mundo. Mediante el análisis en profundidad de situaciones concretas, el Relator Especial ha tratado de consolidar enfoques destinados a tratar problemas similares y a elaborar respuestas apropiadas a la luz de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y otros instrumentos pertinentes.

31. En algunos casos, el Relator Especial ha hecho declaraciones públicas sobre situaciones que, a su juicio, requieren atención inmediata y urgente por los gobiernos de que se trata. Durante su mandato, el Relator Especial emitió un total de 27 declaraciones públicas, de las cuales 7 se emitieron en conjunto con uno o más titulares de mandatos de procedimientos especiales. Las declaraciones públicas ofrecen una oportunidad importante para subrayar las situaciones particularmente preocupantes de amenazas inminentes a los derechos de los pueblos indígenas y constituyen un elemento esencial de la labor de los titulares de mandatos de procedimientos especiales.

32. El Relator Especial también ha desarrollado la práctica de realizar visitas sobre el terreno para evaluar casos concretos. En el transcurso de su mandato, el Relator Especial realizó visitas sobre el terreno para evaluar la situación de la comunidad Charco la Pava y otras comunidades afectadas por el proyecto hidroeléctrico Chan 75 en Panamá (véase [A/HRC/12/34/Add.5](#)); la situación de los pueblos indígenas en relación con los violentos enfrentamientos ocurridos en Bagua y Utcubamba (Perú) ([A/HRC/12/34/Add.8](#)); la situación de los pueblos indígenas afectados por la mina Marlin en Guatemala ([A/HRC/15/37/Add.8](#) y [A/HRC/18/35/Add.3](#)); el desarrollo del proyecto hidroeléctrico El Diquís en Costa Rica ([A/HRC/18/35/Add.8](#)); y el proceso de elaboración de legislación que garantice los derechos de los pueblos indígenas y tribales de Suriname a las tierras y los recursos ([A/HRC/18/35/Add.7](#)).

33. El Relator Especial opina que la capacidad para responder con rapidez a las situaciones que requieren atención inmediata, incluida la realización de visitas sobre el terreno para ayudar a calmar situaciones de tensión o mediar en el diálogo, es uno de los aspectos más importantes de la labor de los titulares de mandatos de procedimientos especiales y debería alentarse. Sin embargo, esta labor no es parte del marco estándar de métodos de trabajo empleados habitualmente por los titulares de mandatos de procedimientos especiales. El Relator Especial ha tenido que buscar fuentes alternativas de financiación para esas misiones, lo cual generalmente lleva algún tiempo. Por consiguiente, es difícil brindar una respuesta rápida a los casos que ameritan atención sobre el terreno.

34. El Relator Especial también ha enviado varias cartas a empresas que realizan actividades, por lo general extractivas, que han dado lugar a denuncias de violaciones de los derechos humanos. Cabe señalar que todas las empresas a las que el Relator Especial ha enviado cartas han respondido en profundidad. El Relator Especial opina que es necesario intensificar la colaboración con las empresas y espera que en el futuro se dé más importancia a este aspecto.

b) Resultados

35. Desde que asumió su mandato en 2008 hasta la fecha, el Relator Especial ha enviado 125 cartas de denuncia y llamamientos urgentes, 55 de los cuales se enviaron conjuntamente con otros titulares de mandatos de procedimientos especiales y 35 fueron cartas de seguimiento. Además, ha suministrado observaciones detalladas y formulado recomendaciones en 22 de los casos examinados. En total, el Relator Especial envió 182 comunicaciones a 45 Estados diferentes. La distribución regional de las comunicaciones fue la siguiente: América del Sur, 88; Asia, 36; África, 25; América del Norte, 19; Europa y la Federación de Rusia, 6; Oriente Medio, 3; y Oceanía, 3.

36. Sin duda, la cooperación del gobierno es esencial para la eficacia del procedimiento. El Relator Especial ha recibido un total de 113 respuestas a las 182 cartas enviadas, lo que representa una tasa de respuesta del 62%. Agradece a todos los Estados que han respondido a las comunicaciones enviadas. En este contexto, el Relator Especial recuerda el párrafo 2 de la resolución 15/14 del Consejo de Derechos Humanos, en que el Consejo pide a todos los gobiernos que cooperen plenamente con el Relator Especial en el desempeño de las tareas y funciones de su mandato, que suministren toda la información disponible que pida en sus comunicaciones y que atiendan con prontitud a sus llamamientos urgentes. Si bien la mayoría de Estados han respondido a sus comunicaciones, muchos no lo han hecho, lo cual tiene claras consecuencias negativas en la eficacia del procedimiento de comunicaciones.

37. Todos los años el Relator Especial ha emitido informes que contienen resúmenes de las cartas enviadas, las respuestas recibidas y las observaciones y recomendaciones ([A/HRC/9/9/Add.1](#), [A/HRC/12/34/Add.1](#), [A/HRC/15/37/Add.1](#), [A/HRC/18/35/Add.1](#), [A/HRC/21/47/Add.3](#) y [A/HRC/24/41/Add.4](#)). Desde 2011, el ACNUDH ha publicado informes periódicos que contienen todas las cartas enviadas y las respuestas recibidas de todos los titulares de mandatos de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos. Los informes de comunicaciones conjuntas contienen breves resúmenes de las denuncias comunicadas a los respectivos Estados u otras entidades. El texto completo de las comunicaciones enviadas y las respuestas recibidas puede consultarse en formato electrónico por medio de los hipervínculos que figuran en esos informes ([A/HRC/23/51](#), [A/HRC/22/67](#), [A/HRC/21/49](#), [A/HRC/20/30](#), [A/HRC/19/44](#), [A/HRC/18/51](#) y [A/HRC/24/21](#)).

38. El Relator Especial opina que responder a denuncias concretas de violaciones de los derechos humanos constituye una piedra angular de la labor del mandato. A diferencia de muchos otros procedimientos de denuncia ante órganos de derechos humanos internacionales o regionales, el procedimiento de comunicaciones de los titulares de mandatos de los procedimientos especiales permite que se adopten medidas inmediatas. La utilización del procedimiento de comunicaciones no tiene requisitos de admisibilidad restrictivos, y toda persona o grupo de personas puede

presentar una denuncia ante el Relator Especial. Otra ventaja es que, como se señaló anteriormente, la intervención ante los gobiernos pertinentes y el seguimiento pueden adoptar muchas formas y, por consiguiente, el Relator Especial tiene un considerable grado de flexibilidad para responder a los distintos casos que se le presentan. Sin embargo, entre los problemas planteados en relación con el procedimiento de comunicaciones figuran los recursos limitados para responder al elevado número de solicitudes de intervención recibidas por el Relator Especial diariamente y la frecuente falta de respuesta de muchos gobiernos a las denuncias realizadas y a prevenir o remediar las violaciones.

4. Los estudios temáticos

39. Durante su mandato, el Relator Especial ha procurado identificar algunas cuestiones comunes que afectan a los pueblos indígenas a escala mundial y examinar las medidas necesarias para abordar esas preocupaciones. No obstante, teniendo en cuenta que, de conformidad con la resolución 6/36 del Consejo de Derechos Humanos, párrafo 1 a), el mandato principal del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas es proporcionar al Consejo conocimientos especializados temáticos centrados principalmente en estudios y asesoramiento basado en la investigación, el Relator Especial se ha esforzado por llevar a cabo esta labor temática complementando los estudios del Mecanismo de Expertos, evitando duplicaciones, y sobre la base de su experiencia singular en otras esferas de trabajo.

40. En cada uno de sus informes anuales al Consejo de Derechos Humanos, el Relator Especial ha examinado cuestiones fundamentales como las siguientes: la importancia de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas ([A/HRC/9/9](#)); el deber de los Estados de celebrar consultas de los pueblos indígenas y obtener su consentimiento antes de adoptar medidas que les afecten ([A/HRC/12/34](#)); la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos de los pueblos indígenas ([A/HRC/15/37](#)); y la violencia contra las mujeres y las niñas indígenas ([A/HRC/21/47](#)).

41. Además, durante el segundo período de su mandato, el Relator Especial asignó considerable energía a la cuestión de las industrias extractivas que funcionaban en territorios indígenas o cerca de estos, y dedicó la totalidad o parte de tres informes anuales a este tema ([A/HRC/18/35](#), [A/HRC/21/47](#) y [A/HRC/24/41](#)). El Relator Especial desea señalar a la atención especial de la Asamblea General su último informe al Consejo de Derechos Humanos de septiembre de 2013, que representa la culminación de tres años de investigación sobre esta cuestión. En el informe, el Relator Especial destaca que un modelo preferido para la extracción de recursos y el desarrollo es el que se basa en las propias iniciativas de los pueblos indígenas y las empresas; aborda cuestiones relacionadas con la situación habitual en que los Estados o las empresas de terceros promueven la extracción de recursos naturales en territorios indígenas, incluidas las cuestiones relativas a las consultas y el consentimiento; y, por último, determina las condiciones necesarias para lograr y mantener el acuerdo de los pueblos indígenas con las actividades extractivas promovidas por el Estado o las empresas de terceros.

42. En la elaboración de su informe sobre las industrias extractivas y los pueblos indígenas, el Relator Especial distribuyó un cuestionario a los Estados, los pueblos indígenas y las empresas a fin de recabar sus opiniones sobre los aspectos positivos

y negativos de las industrias extractivas en los territorios indígenas. También participó en numerosas reuniones para recabar los puntos de vista de los pueblos indígenas, los gobiernos y las empresas sobre la cuestión, incluidas reuniones en Australia, España, los Estados Unidos de América, Noruega, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, y Suecia. Además, el Relator Especial puso en marcha un foro en línea para reunir ejemplos de proyectos de extracción concretos que se estaban ejecutando en territorios de pueblos indígenas o cerca de estos, y reunió y analizó numerosos estudios de casos, incluidos los que contenían elementos de buenas prácticas.

43. En sus informes a la Asamblea General, el Relator Especial ha abordado cuestiones temáticas, incluidos la Declaración de las Naciones Unidas, su carácter y contenido generales y mecanismos para hacer efectivos los derechos ([A/64/338](#)); el derecho de los pueblos indígenas al desarrollo con cultura e identidad y el derecho de los pueblos indígenas a la participación ([A/65/264](#)); el deber de los Estados de celebrar consultas con los pueblos indígenas y a obtener su consentimiento antes de adoptar medidas que les afecten y la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos de los pueblos indígenas ([A/66/288](#)); y la necesidad de armonizar las múltiples actividades del sistema de las Naciones Unidas que afectan a los pueblos indígenas ([A/67/301](#)).

B. Coordinación con otros órganos de derechos humanos

1. Coordinación con otros mecanismos de las Naciones Unidas que tienen mandatos específicos relativos a los pueblos indígenas

44. El mandato del Consejo de Derechos Humanos al Relator Especial, establecido en la resolución 15/14, párrafo 1, dispone que trabaje en estrecha cooperación y coordinación con otros procedimientos especiales y los órganos subsidiarios del Consejo, en particular con el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, los órganos pertinentes de las Naciones Unidas, los órganos creados en virtud de tratados y las organizaciones regionales de derechos humanos. Desde el inicio de su mandato, el Relator Especial siempre ha trabajado en coordinación con el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas y el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en la promoción y la protección de los derechos de los pueblos indígenas. Los tres mecanismos se han reunido periódicamente, al menos una vez por año, para determinar y coordinar sus respuestas a los desafíos y las oportunidades relacionados con la protección y promoción de los derechos de los pueblos indígenas.

45. Un componente decisivo de la coordinación ha sido la participación del Relator Especial en los períodos ordinarios de sesiones del Foro Permanente y el Mecanismo de Expertos. Durante los períodos de sesiones anuales, el Relator Especial ha contribuido a los debates sobre las cuestiones sustantivas que se examinaban. Recientemente, el Relator Especial participó en diálogos interactivos con participantes de la reunión, durante las cuales Estados, pueblos indígenas, organizaciones no gubernamentales y otros podían formular preguntas en relación con diversas cuestiones.

46. Además, el Relator Especial ha desarrollado la práctica de celebrar reuniones paralelas con los pueblos y organizaciones indígenas durante los períodos de sesiones anuales. Estas reuniones les han proporcionado la oportunidad de expresar sus preocupaciones específicas en relación con presuntas violaciones de los derechos humanos en sus países directamente al Relator Especial. La práctica se creó en vista de que numerosas personas indígenas asistían a las reuniones anuales del Foro Permanente y el Mecanismo de Expertos para presentar denuncias sobre situaciones concretas, si bien ninguno de los mecanismos tenía el mandato de hacer el seguimiento con los gobiernos correspondientes. Por lo general, el Relator Especial ha celebrado de 20 a 30 reuniones individuales en cada uno de los períodos de sesiones anuales y hace el seguimiento de muchos de los casos recibidos con arreglo a su procedimiento de comunicaciones. Espera que el próximo Relator Especial continúe esta práctica y que la secretaría siga prestando apoyo al respecto.

47. Otro aspecto central de la colaboración entre el Relator Especial, el Foro Permanente y el Mecanismo de Expertos se ha centrado en la realización de estudios temáticos. El Relator Especial ha formulado observaciones sobre los diversos estudios de estos mecanismos, valiéndose de los distintos aspectos de su trabajo como Relator Especial. Los tres mecanismos colaboraban en los exámenes de los otros dos de la cuestión de las industrias extractivas que afectaban a los pueblos indígenas, tratando de evitar duplicaciones y de asegurar que el trabajo se reforzara mutuamente.

2. Coordinación con otros mecanismos, instituciones y procesos de derechos humanos de las Naciones Unidas

48. El Relator Especial ha colaborado permanentemente con otros mecanismos e instituciones de derechos humanos de las Naciones Unidas en relación con diversas cuestiones relacionadas con la protección y la promoción de los derechos humanos de los pueblos indígenas, incluidos casos concretos de denuncias de violaciones. En particular, el Relator Especial ha coordinado con otros titulares de mandatos de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos en exámenes de casos, situaciones de países y cuestiones temáticas de interés mutuo.

49. Además, de vez en cuando el Relator Especial ha coordinado con órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados de derechos humanos, especialmente el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y el Comité de Derechos Humanos. Esta coordinación se ha llevado a cabo en relación con los exámenes periódicos de países de esos órganos y su examen de casos concretos (con el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial en el marco de su procedimiento de alerta temprana y acción urgente y con el Comité de Derechos Humanos en relación con el procedimiento de comunicaciones establecido en virtud del Primer Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles). En lo que respecta a algunos países o casos que examinan órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados, el Relator Especial, por conducto de la secretaría, ha compartido la información reunida durante las visitas a los países sobre el terreno y ha prestado asesoramiento sobre sus observaciones y recomendaciones.

50. Las recomendaciones del Relator Especial respecto de las situaciones específicas de cada país también se han planteado en el mecanismo de examen periódico universal del Consejo de Derechos Humanos. Mediante la coordinación

con la secretaría, el Relator Especial ha puesto de relieve determinadas cuestiones que son motivo de preocupación en los países que son objeto de ese examen, sobre la base de su análisis de casos concretos y situaciones de países. Sus observaciones y recomendaciones han quedado reflejadas en la recopilación de material de las Naciones Unidas preparado por el ACNUDH presentada a los Estados Miembros.

51. Sin embargo, en general, se podría hacer más, incluso dentro de la secretaría y entre los expertos, para coordinar e intercambiar la información. Todavía hay un importante grado de duplicación entre los distintos órganos de derechos humanos y algunas recomendaciones incongruentes. Por su parte, los pueblos indígenas y otras personas que trabajan en su nombre deberían ser directos al presentar información al Relator Especial, si el mismo asunto se ha sometido a otros titulares de mandatos de procedimientos especiales, órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados de derechos humanos u otros procedimientos pertinentes, a fin de que pueda llevarse a cabo la coordinación adecuada entre los mecanismos y evitar duplicaciones innecesarias.

52. Por último, el Relator Especial ha participado en los preparativos del período de sesiones de alto nivel de la Asamblea General que se denominará Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas, que se celebrará en septiembre de 2014. Participó en una reunión preparatoria inicial sobre la Conferencia Mundial celebrada en Copenhague en enero de 2012 y en una segunda reunión, junto con miembros del Foro Permanente y el Mecanismo de Expertos, celebrada en Guatemala en diciembre de 2012. Asimismo, en junio de 2013 el Relator Especial intervino en una reunión de pueblos indígenas preparatoria para la Conferencia Mundial, celebrada en Alta (Noruega), en que se preparó un proyecto de documento final que contenía las expectativas colectivas y las propuestas de los representantes indígenas para la Conferencia Mundial. También ha participado en mesas redondas sobre la Conferencia Mundial en el contexto de los períodos de sesiones anuales del Foro Permanente y el Mecanismo de Expertos de 2013, así como en una mesa redonda de medio día de duración sobre la Conferencia Mundial realizada durante el 24º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos en septiembre de 2013.

3. Coordinación con órganos regionales de derechos humanos

53. El Relator Especial también ha procurado mantener un diálogo con instituciones regionales de derechos humanos. Habida cuenta de la pertinencia especial de la región de América con el mandato del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, las principales actividades de coordinación a este respecto han tenido lugar con las instituciones del sistema interamericano de derechos humanos, a saber, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El aspecto principal de la coordinación ha guardado relación con casos concretos que examinan tanto el Relator Especial como las instituciones del sistema interamericano.

54. El Relator Especial también ha hecho el seguimiento con varios gobiernos del estado de aplicación de las decisiones que ya había adoptado el sistema interamericano. Por ejemplo, en diciembre de 2008 participó en los debates que culminaron con una ceremonia celebrada en Awas Tingni (Nicaragua), en la cual el Gobierno presentó a la comunidad indígena el largamente esperado título de propiedad de sus tierras ancestrales, de conformidad con el fallo de 2001 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Además, como se señaló anteriormente, en

marzo de 2011 el Relator Especial realizó una visita a Suriname para prestar asistencia técnica al Gobierno en la formulación de leyes que reconocieran y protegieran los derechos de los pueblos indígenas a las tierras y los recursos, en el contexto de la sentencia de la Corte Interamericana en el caso *Pueblo de Saramaka c. Suriname*. Además, en julio de 2011, el Relator Especial prestó testimonio especializado ante la Corte Interamericana en el caso *Pueblo indígena kichwa de Sarayaku c. Ecuador*, en relación con la celebración de consultas y el consentimiento libre, previo y con conocimiento de causa.

55. Con respecto a la coordinación con otras instituciones regionales de derechos humanos, en abril de 2013 el Relator Especial participó en un seminario de intercambio de ideas sobre los derechos de los pueblos indígenas entre la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Comisión Intergubernamental de Derechos Humanos de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) y la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, celebrado en Banjul. El seminario brindó al Relator Especial la oportunidad de presentar su labor en el contexto Africano y mundial, e intercambiar información sobre problemas y objetivos comunes con los mecanismos regionales. Basándose en las deliberaciones que tuvieron lugar en esa reunión, el Relator Especial tiene previsto visitar Kenya en septiembre de 2013 para reunirse con los miembros del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones y Comunidades Indígenas de la Comisión Africana a fin de examinar estrategias para la aplicación de la decisión principal de la Comisión Africana hasta la fecha en relación con los pueblos indígenas: la decisión adoptada en el caso *Endorois Welfare Council c. Kenya*.

56. El Relator Especial espera que, en el futuro, el mandato elabore metodologías más sistemáticas de coordinación con las instituciones regionales de derechos humanos y fortalezca la colaboración con la Comisión Intergubernamental de Derechos Humanos de la ASEAN. Como se indica más arriba, alienta a los pueblos indígenas y a sus representantes a pensar estratégicamente al presentar un mismo caso al Relator Especial y a otras instituciones regionales de derechos humanos, teniendo en cuenta el valor añadido que cada procedimiento podría ofrecer y evitando duplicaciones innecesarias.

III. Fortalecimiento del compromiso con la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y su aplicación

57. Durante su mandato, el Relator Especial ha sido especialmente consciente de la directiva del Consejo de Derechos Humanos, de conformidad con sus resoluciones 15/14 y 6/12, párrafo 1 g), de que promueva la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y los instrumentos internacionales relativos a la promoción de los derechos de los pueblos indígenas cuando proceda. En razón de esta directiva y la importancia de la Declaración como la principal afirmación de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, desde que asumió su mandato en mayo de 2008 el Relator Especial ha considerado la Declaración como el principal marco normativo de referencia para su labor, como lo ha aclarado en sus numerosos informes temáticos y de países y en sus comunicaciones sobre presuntas violaciones de los derechos humanos.

58. El Relator Especial sigue observando que, a pesar de las expresiones de compromiso con la Declaración y los importantes acontecimientos positivos en todo el mundo, aún queda mucho por hacer para que los objetivos de la Declaración se conviertan en realidad en la vida cotidiana de los pueblos indígenas del mundo. En informes anteriores, el Relator Especial suministró un análisis amplio de la Declaración y destacó la necesidad de que se adoptaran medidas concretas para promover la aplicación de las normas de derechos humanos consagradas en ella ([A/67/301](#), párrs. 26 a 32 y 82; [A/66/288](#), párrs. 62 a 76; [A/65/264](#), párrs. 54 a 69 y 83 a 88; [A/64/338](#), párrs. 37 a 64 y 68 a 75; y [A/HRC/9/9](#), párrs. 18 a 90). Sigue temiendo que persista la gran disparidad entre los derechos mencionados en la Declaración y su aplicación efectiva, dando lugar a una cierta complacencia y aceptación de esa condición por los actores dominantes y dentro del sistema de las Naciones Unidas. Como ya ha destacado, no hay que dejar que ello ocurra.

59. El Relator Especial percibe que en el caso de muchos Estados y otros agentes poderosos se ha debilitado el compromiso con la Declaración, no solo por las fuerzas políticas y económicas en pugna, sino por ciertas ambigüedades y posiciones sobre la condición jurídica y el contenido de la Declaración. En el análisis que se presenta a continuación, el Relator Especial examina algunas de esas ambigüedades y posiciones, con la esperanza de ayudar a superar sus efectos debilitadores y avanzar hacia un firme compromiso mundial con la Declaración y su aplicación. También examina la necesidad de una mayor conciencia acerca de la Declaración y de su papel como instrumento de reconciliación y armonía social.

A. El peso normativo de la Declaración

60. En el transcurso de su mandato, el Relator Especial ha escuchado a numerosos gobiernos caracterizar categóricamente a la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas como no vinculante o simplemente una aspiración, asignándole de este modo una condición jurídica inferior y justificando un menor compromiso con sus disposiciones. Aunque el Relator Especial ha abordado la cuestión de la condición jurídica de la Declaración en los informes anteriores, habida cuenta de las persistentes referencias a la Declaración como instrumento no vinculante, desearía una vez más formular algunas observaciones sobre esta cuestión.

61. El Relator Especial acepta que, con arreglo a la doctrina imperante del derecho internacional, las declaraciones aprobadas mediante una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, a diferencia de los tratados, no son fuentes directas de derecho. Sin embargo, simplemente afirmar que la Declaración no es vinculante es una caracterización incompleta de su peso normativo que puede inducir a error. Desde hace mucho tiempo se ha aceptado ampliamente que las resoluciones de la Asamblea General que establecen normas pueden tener repercusiones jurídicas, y generalmente las tienen, sobre todo si se las denomina “declaraciones”, lo que normalmente se reserva a resoluciones que establecen normas de gran importancia.

62. La Asamblea General tiene una larga historia de aprobación de declaraciones sobre distintas cuestiones de derechos humanos, incluido el primer instrumento internacional de derechos humanos de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada en 1948. La Asamblea General aprueba esas declaraciones, al igual que otras resoluciones, en virtud de la autoridad que le confiere el Artículo 13 1) b) de la Carta de las Naciones Unidas de formular

recomendaciones para ayudar a hacer efectivos los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión.

63. A pesar de que en un sentido técnico es una resolución, la Declaración tiene importancia jurídica, en primer lugar, porque refleja un importante grado de consenso a nivel mundial acerca del contenido relativo a los derechos de los pueblos indígenas y porque ese consenso sirve de base a la obligación general que tienen los Estados en virtud de la Carta, un tratado multilateral del más alto nivel indudablemente vinculante, de respetar y promover los derechos humanos, en virtud de sus Artículos 1 2), 1 3), 55 y 56, entre otros. La Declaración se aprobó por una mayoría abrumadora de Estados Miembros y con el apoyo de pueblos indígenas de todo el mundo, y como se señaló anteriormente, los pocos Estados que votaron en contra de la Declaración posteriormente revocaron sus posiciones. Las resoluciones de la Asamblea General sobre cuestiones de derechos humanos aprobadas en virtud de la autoridad dimanada de la propia Carta, especialmente cuando representan un consenso generalizado, pueden servir de base para las obligaciones de los Estados Miembros conforme a las cláusulas de derechos humanos de la Carta, y en la práctica lo hacen¹.

64. En segundo lugar, algunos aspectos de la Declaración, incluidos los principios fundamentales de la no discriminación, la integridad cultural, la propiedad, la libre determinación y los preceptos conexos que se articulan en la Declaración, son parte del derecho internacional consuetudinario, o se están integrando en este, o son principios generales del derecho internacional, como determinó la Asociación de Derecho Internacional después de que un comité de expertos realizara una encuesta amplia de la práctica internacional y de los Estados en relación con la Declaración². Una norma del derecho internacional consuetudinario surge cuando una mayoría de Estados (y otros agentes con personalidad internacional) convergen en una comprensión común del contenido de la norma y, en general, esperan su cumplimiento y comparten un sentido de obligación respecto de esta. No puede negarse que al menos algunas de las disposiciones básicas de la Declaración, arraigadas en principios de derechos humanos bien establecidos, poseen estas características y, por consiguiente, reflejan el derecho internacional consuetudinario.

65. Por último, la Declaración es una ampliación de las normas contenidas en diversos tratados de derechos humanos que han sido ampliamente ratificados y que son jurídicamente vinculantes para los Estados. Entre los tratados de derechos humanos que contienen disposiciones relativas a los derechos de los pueblos indígenas figuran el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos que interpretan y aplican estos tratados frecuentemente emplean sus disposiciones de formas que reflejan las normas incluidas en la Declaración, a veces haciendo referencia expresa a esta al hacerlo. Ello ocurre, en particular, en lo que respecta a las disposiciones de los tratados que afirman los principios de la no discriminación, la integridad cultural

¹ Ian Brownlie, *Principles of Public International Law* (Oxford, 7ª ed., 2009), pág. 15.

² Véase Asociación de Derecho Internacional, 75ª Conferencia, resolución núm. 5/2102, párr. 2 (Sofía, 5 de agosto de 2012); Asociación de Derecho Internacional, Comité de Derechos de los Pueblos Indígenas, *Informe final* (2012).

y la libre determinación, principios que también figuran en la Declaración y que la Declaración profundiza en relación directa con los pueblos indígenas. Aunque la Declaración no es necesariamente dispositiva, al interpretar un tratado cuyas disposiciones coinciden con las de la Declaración, proporciona orientación importante de peso significativo³.

66. Además, con independencia de su importancia jurídica, la Declaración tiene un peso normativo significativo basado en su alto grado de legitimidad. Esta legitimidad deriva no solo del hecho de que haya sido aprobada oficialmente por una mayoría abrumadora de los Estados Miembros de las Naciones Unidas, sino también de que es el fruto de años de actividades de promoción y lucha de los pueblos indígenas. Las normas de la Declaración reflejan básicamente las propias aspiraciones de los pueblos indígenas, que después de años de deliberaciones han llegado a ser aceptadas por la comunidad internacional. El texto de la Declaración, que ha sido aprobado por los Estados Miembros, manifiesta de manera explícita un compromiso con los derechos y principios que encarna la Declaración. Es simplemente una cuestión de buena fe que los Estados adhieran a esa expresión de compromiso con las normas que los propios pueblos indígenas han propugnado.

67. Para resumir, las afirmaciones de que su condición técnica de resolución, que en sí misma tiene un carácter jurídicamente no vinculante, no deben menoscabar la importancia de la Declaración. El Relator Especial reitera que la aplicación de la Declaración debe ser considerada un imperativo político, moral y, además, jurídico, sin reserva alguna.

B. Los fundamentos de la Declaración en la igualdad y los derechos humanos

68. Del mismo modo, la Declaración se ve debilitada por su caracterización como instrumento que concede a los pueblos indígenas una situación de privilegio respecto de otros grupos, tal como lo señalaron al Relator Especial funcionarios de Estados y otras personas en puestos de influencia en distintos entornos locales fuera del ámbito diplomático. Esta caracterización de la Declaración pone implícitamente en tela de juicio su equidad, socavando así su legitimidad.

³ En las comunicaciones al Relator Especial, al menos un Estado que había respaldado la Declaración adoptó la posición de que la Declaración no debía utilizarse para interpretar los tratados en los que era parte debido a que la Declaración no era jurídicamente vinculante y porque se había aprobado después de esos tratados y no se había negociado en su contexto específico. Véase la nota diplomática de la Misión Permanente de los Estados Unidos de América, Ginebra, de fecha 17 de noviembre de 2011, pág. 5, en [A/HRC/19/44](#). El Relator Especial considera que esta posición contradice una posición de apoyo a la Declaración y no es sólida desde una perspectiva jurídica. En la medida en que los Estados han aceptado los principios de los derechos indígenas consagrados en la Declaración al haber votado a favor de ella o declarado su apoyo a ella, es difícil aceptar que la Declaración no se considere muy instructiva al aplicar un tratado pertinente para los pueblos indígenas. Negarse a ver la Declaración como instructiva en este sentido va en contra de las tendencias del derecho y la práctica internacionales por las que se interpretan los tratados de derechos humanos de manera dinámica, a la luz de una nueva comprensión del principio *pro homine* y de conformidad con este, que requiere la aplicación de los tratados de derechos humanos de la manera que más favorezca la protección de los derechos humanos. Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni c. Nicaragua, sentencia de 31 de agosto de 2001, párrs. 146 a 148.

69. Lejos de poner a los pueblos indígenas en una posición superior a otros, la Declaración, en su artículo 2, expresa que los pueblos y los individuos indígenas son libres e iguales a todos los demás pueblos y personas. La igualdad y la no discriminación son principios fundamentales de la Declaración, de conformidad con el régimen de derechos humanos de las Naciones Unidas en general, como se aclara en el preámbulo de la Declaración (entre otros, los párrafos 2, 5 y 22) y en varias de sus disposiciones (entre otros, los artículos 1, 2 y 17). Atribuir a la Declaración cualquier propósito de privilegio o superioridad es una grave distorsión de su verdadero carácter.

70. Si bien la Declaración establece normas específicas para los pueblos indígenas, básicamente no crea nuevos derechos sustantivos de los pueblos indígenas que otros no tienen, como señaló anteriormente el Relator Especial (A/64/338, párr. 47). Por el contrario, reconoce los derechos humanos que siempre deberían haber disfrutado por ser parte de la familia humana, contextualiza esos derechos a la luz de sus circunstancias y características particulares, en especial sus lazos comunitarios, y promueve medidas para remediar la violación histórica y sistemática de sus derechos. La interconexión de todos los derechos humanos y su universalidad, junto con su tendencia a dar lugar a prescripciones específicas al contexto, se pone de manifiesto en la articulación en la Declaración de normas basadas en los derechos humanos universales y, al mismo tiempo, específicas de los pueblos indígenas. Las interrelaciones entre los derechos universales de igualdad, libre determinación, integridad cultural, propiedad, desarrollo y bienestar social y económico, entendidos en el contexto concreto de los pueblos indígenas, definen un conjunto de derechos específicos de los pueblos indígenas que se articulan en la Declaración.

71. En consonancia con esta especificidad respecto del contexto, la justificación normativa básica de la Declaración se afirma en el párrafo 6 del preámbulo, en el que se reconoce que los pueblos indígenas han sufrido injusticias históricas como resultado, entre otras cosas, de la colonización y de haber sido desposeídos de sus tierras, territorios y recursos, lo que les ha impedido ejercer, en particular, su derecho al desarrollo de conformidad con sus propias necesidades e intereses. Así pues, el preámbulo de la Declaración pone de relieve el propósito fundamentalmente correctivo del instrumento en un contexto de derechos humanos universales.

72. La Declaración es necesaria precisamente porque se ha negado a los grupos indígenas los derechos humanos haciendo caso omiso de sus características particulares. En otras palabras, la Declaración existe porque los pueblos indígenas se han visto privados de la igualdad, la libre determinación y los derechos humanos conexos, y no para otorgarles privilegios en detrimento de otros grupos. Este recurso no debería tener que existir, al igual que la historia de opresión que la originó. Sin embargo esta existió y sus persistentes consecuencias hacen necesaria una respuesta correctiva adecuada a las circunstancias y características particulares de los pueblos indígenas, que es lo que la Declaración representa⁴.

⁴ Para un análisis en profundidad del carácter correctivo de la Declaración, véase S. James Anaya, "Why there should not have to be a declaration on the rights of indigenous peoples", en S. James Anaya, ed., *International Human Rights and Indigenous Peoples* (Aspen-Wolters Kluwer, 2011), pág. 58.

C. El carácter fundamental del derecho a la libre determinación

73. Uno de los ejes de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas es el artículo 3 que afirma: “Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural”. En el debate de más de 20 años que precedió a la aprobación de la Declaración, se ha comprendido cada vez más que la libre determinación es un principio fundamental que sostiene al conjunto de derechos de los pueblos indígenas.

74. Sin embargo, la afirmación en la Declaración del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, y, por consiguiente, la fuerza de la Declaración, se ha atenuado por la posición mantenida por algunos Estados en el sentido de que ese derecho es diferente del de la libre determinación de los pueblos en el derecho internacional. Esta posición solo ha servido para socavar el consenso básico representado en la afirmación en la Declaración de la libre determinación de los pueblos indígenas y la definición de las modalidades concretas de aplicación de ese derecho.

75. El Relator Especial está totalmente en desacuerdo con cualquier insinuación de que el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas como se afirma en la Declaración es distinto del derecho a la libre determinación que disfrutaban generalmente todos los pueblos en virtud del derecho internacional, por los motivos expuestos en los amplios artículos académicos que publicó sobre el tema⁵. Sin duda, el derecho a la libre determinación, al igual que otros derechos, da lugar a disposiciones diferentes en contextos diferentes, pero básicamente es el mismo derecho humano fundamental para todos los pueblos. Sugerir lo contrario es difícil, si no imposible, de justificar en un marco de derechos humanos en que la igualdad y la no discriminación son máximas esenciales, y es contrario a la propia Declaración, en que se establece, como ya se ha señalado, que los pueblos y los individuos indígenas son libres e iguales a todos los demás pueblos y personas.

76. Dicho esto, el Relator Especial opina que no es necesario resolver el debate sobre la naturaleza de la afirmación en la Declaración sobre la libre determinación en relación con el derecho internacional para que haya un verdadero compromiso con esa afirmación. La posición de que la libre determinación reconocida en la Declaración es diferente de la del derecho internacional nace del supuesto, equivocado en opinión del Relator Especial, de que, en virtud del derecho internacional, la libre determinación entraña necesariamente el derecho a convertirse en un Estado independiente. Sin embargo, los pueblos indígenas rara vez o nunca tienen como objetivo crear un Estado independiente, con excepción de las situaciones clásicas de los territorios no autónomos. Por lo tanto, la posición es de

⁵ Véase, por ejemplo, S. James Anaya, *Indigenous Peoples in International Law* (Oxford University Press, 2ª ed., 2004), págs. 97 a 128; S. James Anaya, “The right of indigenous peoples to self-determination in the post-declaration era”, en Claire Chartres y Rodolfo Stavenhagen, eds., *Making the Declaration Work: The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples* (Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA), 2009).

poca o ninguna utilidad práctica para los Estados que la sostienen y es principalmente una distracción.

77. Independientemente de la validez de esa posición, está claro que el derecho a la libre determinación afirmado en la Declaración, al igual que ese derecho en virtud del derecho internacional en general, tiene un significado básico en torno al cual hay considerable consenso. En esencia, ese significado es que los pueblos indígenas tienen derecho a seguir sus propios destinos en todas las esferas de la vida en condiciones de igualdad, y a vivir dentro de un orden institucional concebido en consecuencia. Los Estados, al igual que las instituciones internacionales pertinentes y los propios pueblos indígenas, deberían centrarse en el fortalecimiento del compromiso con ese principio básico y la adopción de medidas prácticas para aplicarlo.

D. La necesidad de despertar la conciencia acerca de la Declaración y su papel en la promoción de la reconciliación y la armonía social

78. Sobre la base de su labor durante los dos períodos de su mandato, el Relator Especial está convencido de que una tarea fundamental pendiente es despertar la conciencia acerca de la Declaración entre los agentes gubernamentales, el sistema de las Naciones Unidas, los propios pueblos indígenas y la sociedad en general. El Relator Especial ha observado en toda su labor la falta de conocimientos y comprensión sobre la Declaración, los valores que representa y los arraigados problemas a que hacen frente los pueblos indígenas de los que se ocupa.

79. Como ya se señaló, el texto de la Declaración surgió de los sentimientos expresados por los pueblos indígenas que impulsaron el debate a escala mundial acerca de sus derechos y su lugar en el mundo. Esto llevó a los agentes gubernamentales a adoptar una visión de un mundo en que los pueblos indígenas y sus culturas diversas sobrevivían como parte del mosaico humano mundial. Las palabras de la Declaración marcan la transición de una era en la que la mentalidad dominante justificaba violar los derechos de los pueblos indígenas o hacer caso omiso de estos, a una era en que se reconocen los derechos de los pueblos indígenas en el programa mundial de promoción de los derechos humanos y las relaciones pacíficas entre los pueblos del mundo.

80. La aplicación de las normas expresadas en la Declaración requiere ante todo una toma de conciencia acerca de esas normas y su justificación por los agentes gubernamentales y de las Naciones Unidas en todos los niveles, incluidos los agentes cuyas funciones y poderes afectan a la vida de los pueblos indígenas. También hay una gran necesidad de educar al público acerca de la Declaración y las cuestiones que procura abordar. Seguirá siendo difícil que los objetivos de la Declaración se logren en un entorno de fuerzas políticas, económicas y sociales que compiten entre sí a menos que las autoridades y los sectores no indígenas de las sociedades en que viven esos pueblos indígenas compartan la comprensión y la convicción acerca de esos objetivos.

IV. Conclusiones y recomendaciones

A. Actividades en cumplimiento de su mandato

81. El Relator Especial agradece la oportunidad de informar a la Asamblea General sobre las actividades realizadas desde el inicio de su mandato en 2008. Estas actividades se llevaron a cabo en el ámbito de cuatro esferas de actividad relacionadas entre sí, a saber: la promoción de las buenas prácticas, los informes de países, los casos de presuntas violaciones de los derechos humanos y los estudios temáticos.

82. En cada una de las esferas de actividad el Relator Especial se ha basado en los métodos de trabajo establecidos que emplean habitualmente los titulares de mandatos de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos y al mismo tiempo ha desarrollado otros nuevos, especialmente en relación con la promoción de buenas prácticas y el manejo de los casos de presuntas violaciones de los derechos humanos mediante el procedimiento de comunicaciones. El Relator Especial considera que la innovación en los métodos de trabajo ha contribuido a responder mejor a las preocupaciones de derechos humanos de los pueblos indígenas y a prestar asistencia a los Estados y otros agentes para abordar esas preocupaciones, en cumplimiento del mandato otorgado por el Consejo de Derechos Humanos.

83. La Secretaría, los Estados y otros agentes pertinentes deberían alentar y apoyar la innovación y la flexibilidad en los métodos de trabajo utilizados por el Relator Especial y los titulares de mandatos que lo sucedan, cuando esos métodos de trabajo y sus objetivos recaen claramente dentro del ámbito del mandato conferido por el Consejo de Derechos Humanos y están en consonancia con el Código de conducta para los titulares de mandatos de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos.

84. El Relator Especial expresa su agradecimiento a los Estados que han cooperado con su mandato, pero observa que varios Estados se han negado a dar su consentimiento a visitas a sus países o a responder a sus comunicaciones sobre presuntas violaciones de los derechos humanos. El Relator Especial insta a los distintos procesos de examen de los derechos humanos dentro del sistema de las Naciones Unidas, incluido el examen periódico universal del Consejo de Derechos Humanos, a que presten mayor atención a la falta de cooperación de algunos Estados al Relator Especial y a otros titulares de mandatos de procedimientos especiales, y a que se elaboren métodos concretos para alentar la cooperación, entre otras cosas para las visitas a los países.

85. Deberían realizarse esfuerzos por difundir más amplia y eficazmente los informes del Relator Especial, en particular los informes de países y los informes sobre casos de presuntas violaciones de los derechos humanos, y por elaborar estrategias y métodos destinados a utilizar las recomendaciones del Relator Especial a fin de lograr cambios positivos. Los Estados deberían, como cuestión de rutina, difundir a todos los funcionarios pertinentes, las partes interesadas y el público los informes que les conciernen.

86. El Relator Especial ha promovido un grado notable de cooperación con el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas y el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, otras

instituciones de las Naciones Unidas, y los mecanismos regionales de derechos humanos, y ha disfrutado de su cooperación. No obstante, deberían hacerse mayores esfuerzos por sistematizar los métodos de cooperación, especialmente en lo que respecta a la corriente de información sobre cuestiones de interés común.

B. Fortalecimiento del compromiso con la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y su aplicación

87. La Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas es el principal marco normativo de referencia para todos los aspectos de la labor del Relator Especial. A pesar de las expresiones de compromiso por parte de los Estados sobre la Declaración y los importantes acontecimientos positivos en todo el mundo, aún queda mucho por hacer para convertir en realidad los objetivos de la Declaración en la vida cotidiana de los pueblos indígenas del mundo. El compromiso con la Declaración por parte de muchos Estados y otros agentes poderosos se ha debilitado debido a ciertas ambigüedades y posiciones sobre la condición jurídica y el contenido de la Declaración.

88. La Declaración se ve debilitada por las reiteradas aseveraciones de que la Declaración no es vinculante, por las caracterizaciones de la Declaración como instrumento que concede a los pueblos indígenas una situación de privilegio respecto de otros grupos, y por la postura de algunos Estados de que el derecho a la libre determinación afirmado en la Declaración es diferente al de la libre determinación en virtud del derecho internacional. Estas aseveraciones y posiciones tienen fallas, como explicó el Relator Especial (párrs. 61 a 78); solo sirven para debilitar la fuerza del consenso amplio en que se sustenta la Declaración y su papel como instrumento de derechos humanos y de justicia restaurativa.

89. Hay una urgente necesidad de despertar la conciencia acerca de los valores y preocupaciones de derechos humanos representados por la Declaración y sobre las normas que se articulan en la Declaración para abordar esas preocupaciones. Deben redoblar los esfuerzos por alcanzar esa concienciación amplia entre los organismos públicos y otros agentes influyentes, el sistema internacional y el público en general. Sin una comprensión amplia de las razones de la Declaración y el camino a seguir que marca, será difícil, si no imposible llegar a aplicarla.

90. El Relator Especial insta a los Estados y otros a recordar por qué existe la Declaración, es decir, para mejorar la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas del mundo y renovar el compromiso con ese propósito.