

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas



Manual para las instituciones nacionales de derechos humanos



ASIA PACIFIC FORUM
ADVANCING HUMAN RIGHTS IN OUR REGION



NACIONES UNIDAS
DERECHOS HUMANOS
OFICINA DEL ALTO COMISIONADO

Nota

Las denominaciones empleadas en esta obra y la forma en que aparecen publicados los datos que contiene no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de ningún país, territorio, ciudad o zona citados, ni de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus límites o fronteras.

Los documentos de las Naciones Unidas se identifican mediante una combinación de letras y cifras. La mención de una de esas cifras indica una referencia a uno de dichos documentos.

HR/PUB/13/2

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas: Manual para las instituciones nacionales de derechos humanos

© Derechos reservados del Foro de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos de Asia y el Pacífico y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), agosto de 2013.

Tanto el Asia Pacific Forum como el ACNUDH autorizan la reproducción gratuita de partes de esta publicación, siempre que se reconozca la fuente y se envíe una copia de la publicación en la que figuran dichas partes a las siguientes direcciones:

Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions
GPO Box 5218
Sydney NSW 1042
Australia

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
Sección de los pueblos indígenas y las minorías
Palais des Nations
CH-1211 Ginebra 10
Suiza

Créditos

Las fotografías de las Naciones Unidas son propiedad de las Naciones Unidas, que es titular de todos los derechos en lo tocante a su utilización.

Fotografías de la cubierta.

Izquierda: Mujeres indígenas *Hmong* plantan retoños de arroz en Viet Nam. Foto: Naciones Unidas/Kibae Park.

Centro: Mujeres indígenas del pueblo *Yiaku* en Laikipia (Kenya). Foto: ACNUDH/Samia Slimane.

Fila inferior, de izquierda a derecha:

Una mujer noruega *Saami*, durante la undécimo periodo de sesiones del Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas. Foto: Naciones Unidas/Mark Garten; Un indígena australiano con su hermana. Foto: April Pyle/Amnistía Internacional Australia; Un bailarín apache del grupo Yellow Bird actúa durante la inauguración de la cuarta sesión del Mecanismo de Expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas. Foto: Naciones Unidas/Jean-Marc Ferré.

Índice

Agradecimientos	ii
Prólogo	iii
Lista de abreviaturas	iv
Introducción para los usuarios	v

Parte I	La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas: Antecedentes, contenido y aplicación	1
----------------	--	----------

Capítulo 1: Antecedentes de la Declaración	3
Capítulo 2: Contenido de la Declaración: Igualdad y no discriminación; integridad cultural y derechos colectivos	11
Capítulo 3: Contenido de la Declaración: Libre determinación; autonomía; participación, consultas y consentimiento	21
Capítulo 4: Contenido de la Declaración: Tierras, territorios y recursos; desarrollo con identidad; reparación y compensación	33
Capítulo 5: Aplicación de la Declaración	39

Parte II	Actividades y funciones de las instituciones nacionales de derechos humanos	45
-----------------	--	-----------

Capítulo 6: El acceso de los pueblos indígenas a las INDH	47
Capítulo 7: Sensibilización y educación	61
Capítulo 8: Promover el cumplimiento de la Declaración	75
Capítulo 9: Investigaciones y denuncias	87
Capítulo 10: Investigaciones públicas	97

Parte III	Las instituciones nacionales de derechos humanos en el ámbito internacional	105
------------------	--	------------

Capítulo 11: El Consejo de Derechos Humanos	107
Capítulo 12: Órganos creados en virtud de los tratados	125
Capítulo 13: Mecanismos específicos en relación con los derechos de los pueblos indígenas	139

Resumen	151
----------------	------------

Agradecimientos

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas: Manual para las instituciones nacionales de derechos humanos es una publicación conjunta de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y el Foro de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos de Asia y el Pacífico (APF, por sus siglas en inglés).

La redacción de este manual corrió a cargo de Andy Gargett, con la asistencia de Katie Kiss, miembro del Equipo de justicia social para los aborígenes e isleños del Estrecho de Torres de la Comisión Australiana de Derechos Humanos. Suraina Pasha (APF) y Samia Slimane (ACNUDH) colaboraron en la redacción y elaboración del texto. El APF y el ACNUDH agradecen también las contribuciones de Jesse McCormick y Aruni Jayakody, así como la labor de edición y diagramación de James Illiffe y Lisa Thompson. El APF y el ACNUDH desean expresar también su especial gratitud a Rosslyn Noonan por su inestimable apoyo y orientación.

La incorporación de las opiniones y experiencias prácticas de los principales usuarios del manual, aspecto de suma importancia para la obra, se llevó a cabo mediante consultas que el ACNUDH sostuvo con representantes de las instituciones nacionales de derechos humanos (INDH) y las organizaciones de pueblos indígenas.

El ACNUDH y el APF les agradecen a las INDH siguientes que hayan completado la encuesta elaborada con el fin de acopiar información para el presente manual: Australia, Estado Plurinacional de Bolivia, Canadá, Dinamarca, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Kenya, Malasia, Namibia, Nepal, Nueva Zelanda, Nicaragua, Nigeria, Panamá, Paraguay, Perú, Filipinas, Sudáfrica y República Bolivariana de Venezuela.

El ACNUDH y el APF desean también agradecer a quienes formularon comentarios sobre el borrador del texto, entre otras las INDH de Canadá, Nueva Zelanda, Sudáfrica, Swazilandia y Uganda, y las organizaciones Pacto de los Pueblos Indígenas de Asia y Gran Consejo de los Crees (Eeyou Istchee).

Prólogo

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2007, ofrece un marco de trabajo internacional para los esfuerzos encaminados a fomentar los derechos de los pueblos indígenas. Junto con otros instrumentos de derechos humanos y el creciente acervo de jurisprudencia en esta materia que atañe a dichos pueblos, la Declaración contiene orientaciones esenciales para construir sociedades que garanticen la plena igualdad y los derechos de los pueblos indígenas.

La Declaración ha suscitado ya mejoras concretas. Tanto en las Naciones Unidas como en diversas organizaciones regionales, las preocupaciones acerca de los derechos humanos de los pueblos indígenas se han convertido en parte integrante de debates que abarcan desde cuestiones medioambientales hasta asuntos relativos al desarrollo. En el ámbito nacional, la Declaración ha inspirado nuevas leyes y dispositivos para el diálogo con los pueblos indígenas.

A pesar de estas señales positivas, la promesa que encierra la Declaración está lejos de cumplirse en el mundo entero. Tal como demuestran las conclusiones de los mecanismos de derechos humanos, en muchos lugares del mundo los pueblos indígenas siguen siendo discriminados y silenciados sistemáticamente. Sus derechos suelen ser las primeras víctimas de las actividades de desarrollo en tierras indígenas, iniciativas que a menudo se llevan a cabo haciendo caso omiso del principio del consentimiento libre, previo e informado y de otras garantías que figuran en la Declaración.

La presente publicación – una iniciativa conjunta de mi Oficina y del Foro de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos de Asia y el Pacífico – es parte de nuestro esfuerzo permanente encaminado a paliar esas deficiencias, promover la Declaración y fomentar su aplicación práctica. Su propósito es aumentar la participación de un agente fundamental, las instituciones nacionales de derechos humanos, en la tarea de velar por que los derechos humanos, comprendidos los derechos de los pueblos indígenas, lleguen a ser realidad. Como muestran los ejemplos que figuran en esta publicación, las instituciones nacionales de derechos humanos pueden desempeñar una función esencial en la protección y promoción de los derechos de los pueblos indígenas. Gracias a su condición jurídica y su mandato, dichas instituciones tienen la capacidad necesaria para ser aliados sólidos de los pueblos indígenas y defenderlos. En tanto que transmisores que comunican los planos nacional, regional e internacional en el ámbito de los derechos humanos, las instituciones nacionales de derechos humanos ocupan un lugar privilegiado para contribuir a la aplicación plena de la Declaración y a la paulatina concreción de los derechos de los pueblos indígenas.

En la primera parte de este manual se presentan los antecedentes y el contexto de la Declaración, mientras que la segunda y tercera parte se centran en las medidas que las instituciones nacionales de derechos humanos pueden adoptar en los planos nacional e internacional con el fin de proteger y promover los derechos de los pueblos indígenas. Esta publicación comporta un documento audiovisual, en el que figuran entrevistas con representantes de pueblos indígenas, instituciones nacionales de derechos humanos y expertos internacionales en materia de derechos humanos.

Espero que esta publicación contribuya a aumentar la sensibilización acerca de los derechos de los pueblos indígenas entre las instituciones nacionales de derechos humanos, les oriente y apoye en esta importante tarea y potencie su capacidad y compromiso de colaborar con los pueblos indígenas, a fin de hacer realidad los derechos que figuran en la Declaración.



Navi Pillay

Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

Agosto de 2013

Lista de abreviaturas

ACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
APF	Foro de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos de Asia y el Pacífico (por sus siglas en inglés)
Declaración	de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas
EPU	Examen Periódico Universal
INDH	Institución nacional de derechos humanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización no gubernamental

Introducción para los usuarios

El propósito de este manual es apoyar y fortalecer la labor de las instituciones nacionales de derechos humanos (INDH) – tanto si se trata de comisiones de derechos humanos como de oficinas de defensores del pueblo – en lo tocante a la promoción, la protección y el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas, en particular las INDH creadas con arreglo a los Principios de París.¹

El manual se concibió con la intención de ayudar a que esas instituciones conozcan la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (denominada en lo sucesivo “la Declaración”), proporcionándoles una comprensión de amplio espectro de la índole jurídica de sus preceptos y de las principales obligaciones de los Estados, con el fin de velar por que los pueblos indígenas puedan ejercer plenamente sus derechos.

Esperamos que la información que figura en el texto les resulte útil también a los dirigentes de las comunidades indígenas y otros interesados y les permita aprovechar los servicios de las INDH que operan en sus países respectivos.

ANTECEDENTES

La publicación de este manual refleja las conclusiones de la 14ª reunión anual del Foro de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos de Asia y el Pacífico (APF), en la que se acordó que las instituciones afiliadas al Foro colaborarían en la preparación de una carpeta didáctica con el fin de promover la comprensión y aplicación de la Declaración.² Este manual apoya además las estrategias para la acción futura que figuran en las conclusiones de la Reunión Internacional sobre la función de las instituciones nacionales de derechos humanos para promover la aplicación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que se celebró en Bangkok en diciembre de 2009.³ En las recomendaciones de esta reunión se hizo hincapié en una gama de estrategias que explicaban con claridad la función esencial de las INDH en la promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas en los ámbitos nacional y local. En particular, se destacó el hecho de que las INDH y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) deberían cooperar a fin de proporcionar carpetas didácticas de fácil utilización, adaptadas al contexto local y regional, para contribuir a aplicar la Declaración en los planos local y nacional.

FUNDAMENTO

Aunque se han registrado algunos cambios positivos, la mayoría de los pueblos indígenas siguen afrontando obstáculos que les impiden ejercer cabalmente sus derechos humanos individuales y colectivos:

Los pueblos indígenas tienen más probabilidades de recibir servicios sanitarios inadecuados y una educación deficiente, si es que reciben alguna. Los planes de desarrollo económico suelen pasarlos por alto o no tienen suficientemente en cuenta sus opiniones y necesidades específicas. Otros procesos de adopción de decisiones suelen mostrarse igualmente desdeñosos de su contribución o son indiferentes a ella. El resultado es que las leyes y las políticas formuladas por mayorías que prestan escasa atención a las preocupaciones de los pueblos indígenas generan a menudo conflictos y disputas en torno a los recursos naturales, que amenazan el modo de vida y la supervivencia misma de esos pueblos.⁴

- 1 Asamblea General, Resolución 48/134. Es posible obtener información adicional sobre los Principios de París en el sitio web: www.asiapacificforum.net/members/international-standards.
- 2 APF, *Reunión de Asesoramiento del Foro – Conclusiones, 14ª reunión anual, Ammán (Jordania), 3-6 de agosto de 2009*; párr. 13.
- 3 ACNUDH, *Nota relativa a las conclusiones de la Reunión Internacional sobre la función de las instituciones nacionales de derechos humanos para promover la aplicación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Bangkok (Tailandia), 16-17 de diciembre de 2009*.
- 4 Navanethem Pillay, Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, artículo de opinión con motivo del Día Internacional de los Pueblos Indígenas, 9 de agosto de 2009.

En respuesta a los persistentes obstáculos que entorpecen la realización plena y eficaz de los derechos de los pueblos indígenas, se han logrado avances significativos en la elaboración de estándares internacionales para la protección de esos derechos en el ámbito internacional. Estos avances culminaron con la adopción de la Declaración por la Asamblea General, en septiembre de 2007.⁵

Aunque las INDH disponen de mandatos de amplio espectro que les exigen proteger y promover todos los derechos humanos de todas las personas, hay fundadas razones para que esas instituciones presten especial atención a la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas.

Las INDH están particularmente bien situadas para monitorear la aplicación que hace el Estado de estos principios de derechos humanos. La función esencial que pueden desempeñar en este ámbito ha sido puesta de relieve por diversos órganos y mecanismos de las Naciones Unidas, entre otros el Consejo de Derechos Humanos,⁶ el Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas,⁷ el Mecanismo de expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas,⁸ y el Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.⁹ Esta función puede llevarse a cabo mediante la labor que la mayoría de las INDH realiza habitualmente, que comprende la promoción, la tramitación de las denuncias, la educación en materia de derechos humanos, el examen y la formulación de leyes consistentes con las normas de derechos humanos y el seguimiento del desempeño del Estado correspondiente en lo tocante a los derechos humanos.

CONTENIDO

Este manual se divide en tres partes. En la primera se exponen los antecedentes y el contexto jurídico de los derechos de los pueblos indígenas y se analiza el contenido de la Declaración.

En la segunda parte se hace hincapié en las medidas prácticas que las INDH pueden adoptar a fin de promover el ejercicio efectivo de los derechos de los pueblos indígenas, usando la Declaración como marco normativo. Esta sección contiene además ejemplos de buenas prácticas efectuadas por distintas INDH, con el fin de ilustrar los métodos más eficaces para poner en práctica la Declaración. Estos ejemplos no son exhaustivos, pero ofrecen ideas para inspirar a las INDH sobre la manera de incorporar la Declaración a su labor cotidiana.

En la tercera parte se destacan las iniciativas que las INDH pueden realizar en el plano internacional con miras a promover la Declaración y su aplicación en los países. También aquí figura un conjunto de ejemplos para ilustrar las diversas maneras en que las INDH pueden utilizar el sistema internacional de derechos humanos con el fin de promover la Declaración y fomentar los derechos de los pueblos indígenas.

Cada capítulo contiene las preguntas fundamentales, las bases jurídicas para la participación de las INDH, debates sobre las cuestiones principales y un resumen de los puntos clave del tema.

En el DVD-Rom adjunto figuran entrevistas con representantes de diversas INDH que explican la labor que llevan a cabo para proteger, promover y hacer realidad los derechos de los pueblos indígenas, así como entrevistas con destacados expertos internacionales.

5 La Declaración fue aprobada por la Asamblea General el 13 de septiembre de 2007 (Resolución 61/295). La abrumadora mayoría de los Estados (143) votaron a favor, mientras que cuatro Estados lo hicieron en contra (Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Estados Unidos de América). Hubo 11 abstenciones (Azerbaiyán, Bangladesh, Bhután, Burundi, Colombia, Georgia, Kenya, Nigeria, Federación de Rusia, Samoa y Ucrania). En enero de 2012, los cuatro países que inicialmente se habían opuesto a la Declaración expresaron su apoyo a la misma.

6 Consejo de Derechos Humanos, Resolución 15/7, párr. 12.

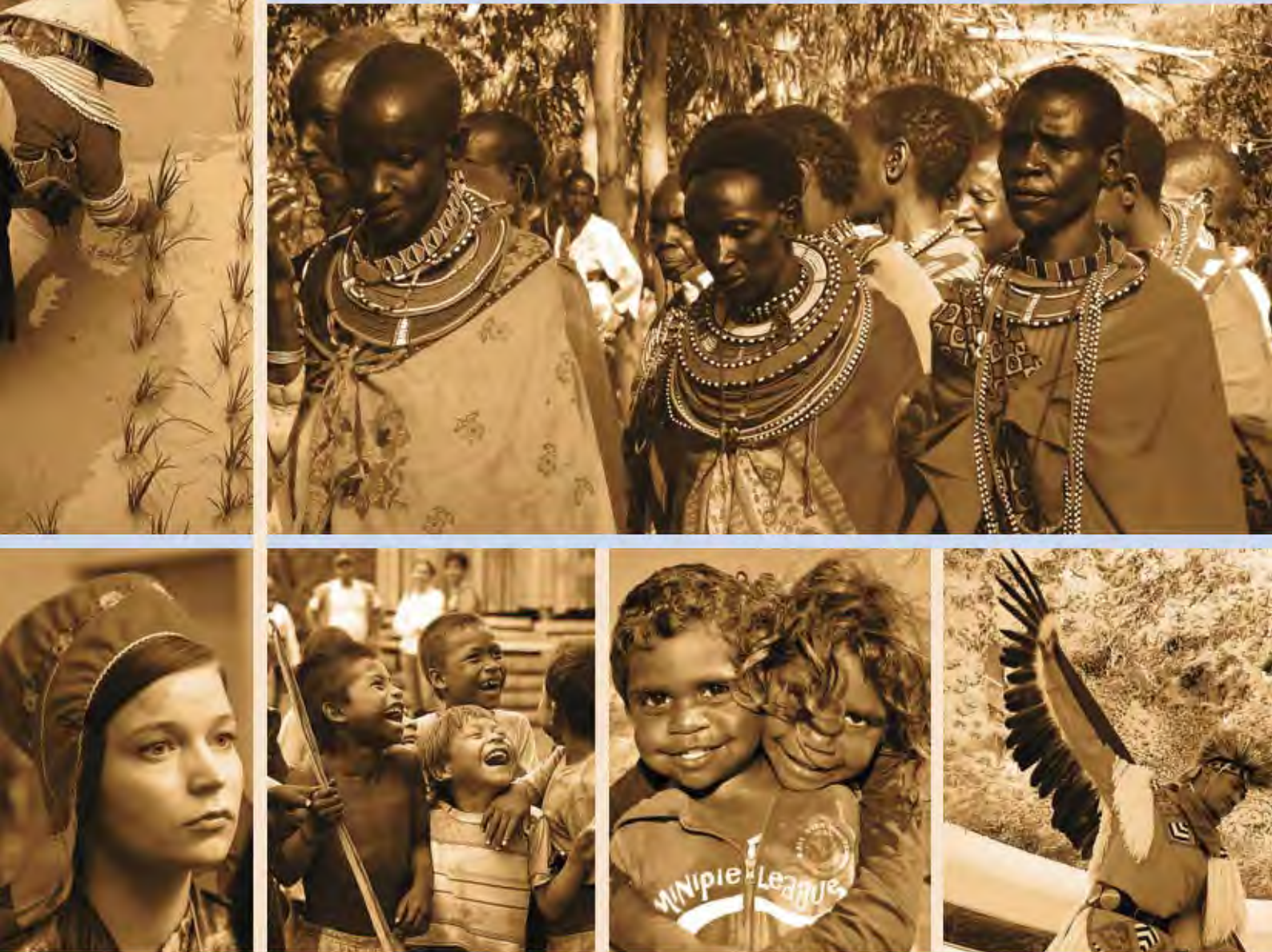
7 E/2010/43-E/C.19/2010/15, párr. 53 y 93.

8 A/HRC/12/32, p. 5; A/HRC/15/36, pp. 3-4; y A/HRC/18/43, p. 6.

9 A/64/338, párr. 7.

Parte I

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas: Antecedentes, contenido y aplicación



Capítulo 1: Antecedentes de la Declaración

Capítulo 2: Contenido de la Declaración: Igualdad y no discriminación; integridad cultural y derechos colectivos

Capítulo 3: Contenido de la Declaración: Libre determinación; autonomía; participación, consultas y consentimiento

Capítulo 4: Contenido de la Declaración: Tierras, territorios y recursos; desarrollo con identidad; reparación y compensación

Capítulo 5: Aplicación de la Declaración

Introducción a la Parte I

La primera parte de este manual se divide en cinco capítulos. El Capítulo 1 comienza con una breve historia de los acontecimientos relativos a los pueblos indígenas en el plano internacional y aborda la cuestión de la definición de pueblos indígenas. El Capítulo 2 empieza a referirse al contenido de la Declaración y examina el derecho a la igualdad y la no discriminación, la cultura y el significado de los derechos colectivos. En el Capítulo 3 se abordan los derechos de los pueblos indígenas a la libre determinación y la autonomía, así como los derechos a la participación y la consulta. Aquí se examina además el concepto de consentimiento libre, previo e informado. En el Capítulo 4 se examinan los derechos a las tierras, los territorios y los recursos, así como los derechos de reparación e indemnización.

Este manual no tiene por objeto abordar de manera exhaustiva cada uno de los derechos que figuran en la Declaración. Más bien trata de examinar los elementos fundamentales de los derechos y las cuestiones temáticas, agrupándolos para facilitar la labor de referencia y sin establecer jerarquía alguna entre ellos.

Por último, en el Capítulo 5 se examina la importancia de la Declaración y su condición jurídica, y se presenta la Parte II del manual, relativa a la función de las instituciones nacionales de derechos humanos.

Capítulo 1:

Antecedentes de la Declaración

PREGUNTAS FUNDAMENTALES

- ¿Cuáles son las cuestiones de derechos humanos que atañen a los pueblos indígenas?
- ¿Cómo ha tratado la comunidad internacional a los pueblos indígenas a lo largo de la historia?
- ¿Qué acontecimientos han modificado ese trato histórico?
- ¿Cuáles son los acontecimientos internacionales que atañen a las comunidades indígenas?
- ¿Qué mecanismos de las Naciones Unidas conciernen a los derechos de los pueblos indígenas?
- ¿Quiénes son los pueblos indígenas del mundo?
- ¿Cuáles son las características pertinentes de la identidad indígena?
- ¿Qué significa la primacía de la autodefinición?



1. ACONTECIMIENTOS INTERNACIONALES RELATIVOS A LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Se considera que los pueblos indígenas figuran entre los más vulnerables, desfavorecidos y marginados del mundo. Estas comunidades, dispersas por el planeta, desde el Ártico hasta el Pacífico meridional, están formadas por algo más de 370 millones de personas residentes en 90 países. Aunque constituyen aproximadamente el 5 por ciento de la población mundial, los indígenas representan el 15 por ciento de los pobres del mundo y la tercera parte de las personas que viven en la extrema pobreza.¹⁰

Cada pueblo indígena posee su propia cultura, lengua, sistema jurídico e historia. La mayoría de ellos mantiene un vínculo sólido con el medio ambiente y con sus tierras y territorios tradicionales. A menudo, estos grupos tienen en común una historia de desarraigo de esas tierras y territorios, de sometimiento, destrucción de sus culturas, discriminación y múltiples violaciones de sus derechos humanos. Durante siglos, esos pueblos han padecido la falta de reconocimiento de sus instituciones políticas y culturales, lo que ha socavado la integridad de sus culturas. Asimismo, han sufrido las repercusiones negativas de los procesos de desarrollo, que han amenazado gravemente su supervivencia.

En respuesta a las violaciones de sus derechos humanos, los pueblos indígenas y sus organizaciones han cabildado en los planos nacional e internacional, con el fin de que se hiciera frente a esas violaciones. Tras haber logrado poca o ninguna atención de la comunidad mundial durante varios decenios, los pueblos indígenas han obtenido cada vez más notoriedad y han logrado que su voz se escuche en los foros internacionales.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) fue el primer organismo internacional que abordó las cuestiones tribales e indígenas y advirtió que era necesario que la comunidad internacional les prestara atención y cooperara con dichas comunidades. La OIT se ha esforzado en proteger y promover los derechos tribales e indígenas desde principios del decenio de 1920. La Organización elaboró dos

10 Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, *Política de Actuación respecto a Pueblos Indígenas*, 2009.

instrumentos internacionales que atañen exclusivamente a los pueblos tribales e indígenas: El Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales de 1957 (Nº 107) –cuyo plazo de ratificación ya concluyó– y el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales de 1989 (Nº 169).¹¹

El movimiento en pro de los derechos de los pueblos indígenas, en su forma actual, cobró fuerza en los decenios de 1960 y 1970, cuando se creó un gran número de organizaciones no gubernamentales (ONG), muchas de las cuales fueron organizaciones específicamente indígenas, de ámbito nacional e internacional. Estas organizaciones han sacado a la luz la discriminación y violación sistemática de los derechos humanos que padecen los pueblos indígenas del mundo entero. En 1971, la Subcomisión de prevención de discriminaciones y protección a las minorías nombró a uno de sus miembros, José R. Martínez Cobo, al cargo de Relator Especial, con el cometido de realizar un estudio de amplio espectro sobre la discriminación de los pueblos indígenas y recomendar medidas nacionales e internacionales encaminadas a erradicarla. Este informe se conoce habitualmente como el Estudio de Martínez Cobo.¹²

Esta obra fundamental sentó las bases del vigente sistema internacional de derechos humanos de los pueblos indígenas y condujo a la creación, en 1982, del primer mecanismo de las Naciones Unidas dotado de un mandato para abordar exclusivamente las cuestiones relativas a los pueblos indígenas: el Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas. La función primordial del Grupo era brindar especial atención a la elaboración de criterios relativos a los derechos humanos de los pueblos indígenas. En 1993 el Grupo terminó de preparar un proyecto de declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas,¹³ en colaboración con organismos gubernamentales, indígenas y otros participantes no gubernamentales. El proyecto de declaración fue aprobado por la Subcomisión en 1994 y fue sometido a la Comisión de Derechos Humanos, que estableció en 1995 su propio grupo de trabajo¹⁴ con el fin de examinarlo. El Consejo de Derechos Humanos lo aprobó en su primer período de sesiones, celebrado en junio de 2006, con 30 votos a favor, 2 en contra y 12 abstenciones.¹⁵

Al mismo tiempo, diversas iniciativas que se desarrollaban en el sistema de las Naciones Unidas suscitaban una atención cada vez mayor hacia los derechos de los pueblos indígenas, entre otras la creación en 1985 del Fondo de las Naciones Unidas de contribuciones voluntarias para las poblaciones indígenas,¹⁶ la proclamación de 1993 como Año Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo y la aprobación de dos décadas consecutivas como Decenios Internacionales de las Poblaciones Indígenas del Mundo, a partir de 1995.¹⁷

11 Aunque el Convenio Nº 107 de la OIT abrió nuevas perspectivas, también fomentó una estrategia de asimilación. En los años posteriores a su aprobación, y a la luz del Estudio de Martínez Cobo y los debates que tuvieron lugar durante las reuniones del mecanismo de las Naciones Unidas consagrado a los pueblos indígenas (el Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas, creado en 1982), se hicieron evidentes las limitaciones del Convenio Nº 107 de la OIT y los pueblos indígenas solicitaron la formulación de nuevos criterios internacionales. En 1988 y 1989, la OIT preparó un nuevo convenio –el Convenio Nº 169– a tenor del cual se creó un marco para la protección de los pueblos indígenas al amparo del derecho internacional. Desde entonces, ese Convenio ha sentado las bases para que diversas organizaciones internacionales formulen políticas y programas relativos a los pueblos indígenas.

12 “Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas” (E/1982/34).

13 E/CN.4/Sub.2/1993/26.

14 Grupo de Trabajo encargado de elaborar un proyecto de declaración de conformidad con el párrafo 5 de la Resolución 49/214 de la Asamblea General, Resolución 1995/32 de la Comisión de Derechos Humanos.

15 Resolución 2006/2 del Consejo de Derechos Humanos.

16 Resolución 40/131 de la Asamblea General. El Fondo de las Naciones Unidas de contribuciones voluntarias para las poblaciones indígenas se creó con el fin de prestar asistencia financiera a representantes de comunidades y organizaciones indígenas para que participasen en las deliberaciones del Grupo de Trabajo sobre poblaciones indígenas. La Asamblea General amplió el mandato del Fondo –mediante las Resoluciones 56/140, 63/161 y 65/198– con el fin de prestar asistencia financiera a dichos representantes, para que participasen en las reuniones del Foro Permanente, el Mecanismo de expertos, el Consejo de Derechos Humanos y los órganos creados en virtud de los tratados de derechos humanos.

17 Mediante la Resolución 48/163, la Asamblea General estableció el Primer Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo (1995-2004), bajo la coordinación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Un segundo Decenio (2005-2014) fue establecido en virtud de la Resolución 59/174, bajo la coordinación del Secretario General Adjunto para Asuntos Económicos y Sociales. En 1995 y 2004 se crearon sendos fondos fiduciarios para financiar proyectos y programas de ambos Decenios.

En el mismo sentido, el sistema de las Naciones Unidas ha creado diversos mecanismos con mandatos específicos para abordar la cuestión de los derechos de los pueblos indígenas:

- El Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas¹⁸ celebró su primer período de sesiones en 2002. El Foro es un órgano asesor del Consejo Económico y Social y su mandato consiste en examinar las cuestiones indígenas en relación con el desarrollo económico y social, la cultura, el medio ambiente, la educación, la salud y los derechos humanos. Entre otros cometidos, el Foro también se ocupa de promover la coordinación de las actividades que atañen a los pueblos indígenas en todo el sistema de las Naciones Unidas.
- El Mecanismo de expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas¹⁹ fue creado en 2007, con el fin de proporcionar al Consejo de Derechos Humanos asesoría temática en relación con los derechos de los pueblos indígenas. El Mecanismo de expertos aporta estas competencias principalmente en forma de estudios y asesoramiento sobre temas específicos que atañen a los derechos de los pueblos indígenas. Hasta la fecha, el Mecanismo de expertos ha elaborado estudios sobre el derecho de los pueblos indígenas a la educación, el derecho a participar en la adopción de decisiones, la función de la lengua y la cultura en la promoción y protección de los derechos y la identidad de los pueblos indígenas y el acceso a la justicia de los pueblos indígenas.²⁰
- El cargo de Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas²¹ fue creado en 2001 por la Comisión de Derechos Humanos (en la actualidad, Consejo de Derechos Humanos). El mandato del Relator Especial abarca, entre otras tareas, la de examinar las formas de superar los obstáculos existentes para la plena y eficaz protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas; definir, intercambiar y promover las buenas prácticas; acopiar, solicitar, recibir e intercambiar información y comunicaciones de todas las fuentes pertinentes sobre las presuntas violaciones de sus derechos humanos y libertades fundamentales, y formular recomendaciones y propuestas sobre las medidas y actividades apropiadas con el fin de prevenir y corregir dichas violaciones.

Estos tres mandatos pueden considerarse complementarios. Sus titulares se reúnen cada año para coordinar actividades e intercambiar información.

Además de los mecanismos específicos que atañen a los derechos de los pueblos indígenas, hay varios órganos de supervisión de la aplicación de los tratados que desempeñan una función importante en la promoción de esos derechos. Por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos (que supervisa la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (que supervisa la aplicación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial), el Comité de los Derechos del Niño (que supervisa la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño) y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (que supervisa la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) elaboraron una abundante jurisprudencia sobre los derechos de los pueblos indígenas antes de que se aprobara la Declaración.

Por último, en el marco del Examen Periódico Universal (EPU), en virtud del cual todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas son examinados por el Consejo de Derechos Humanos a fin de verificar el cumplimiento de sus obligaciones y compromisos en la materia, se refleja una preocupación cada vez mayor por las cuestiones indígenas.

18 Resolución 2000/22 del Consejo Económico y Social. Hay más información disponible en: <http://social.un.org/index/IndigenousPeoples.aspx>.

19 Resolución 6/36 del Consejo de Derechos Humanos.

20 Véase www.ohchr.org/EN/Issues/IPeoples/EMRIP/Pages/EMRIPIndex.aspx.

21 Resolución 2001/57 de la Comisión de Derechos Humanos. Este mandato se prorrogó a tenor de la Resolución 15/14 del Consejo de Derechos Humanos y el título de "Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas" se convirtió en "Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas".

Las medidas que las INDH pueden adoptar con miras a promover la Declaración, mediante la interacción y el aprovechamiento de estos mecanismos y procedimientos, se examinará en la Parte III de este manual.

La aprobación de la Declaración por la Asamblea General, el 13 de septiembre de 2007, marcó la culminación de más de dos décadas de negociaciones en las que participaron numerosos Estados y pueblos indígenas. La Declaración es el instrumento internacional de más amplio espectro en lo tocante a los derechos de los pueblos indígenas. En este documento se otorga preminencia a los derechos colectivos en un grado sin precedentes en el derecho internacional; se establece un marco universal de criterios mínimos para la supervivencia, la dignidad y el bienestar de los pueblos indígenas del mundo, y se examina exhaustivamente en qué medida se aplican los criterios de derechos humanos y libertades fundamentales vigentes a la situación de dichos pueblos.

No se puede subestimar la importancia que tiene el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas por la Asamblea General de las Naciones Unidas. El Jefe Willton Littlechild, que actualmente es miembro y presidente-relator del Mecanismo de expertos, lo resume en estos términos:

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas aclara de qué manera la Declaración Universal de Derechos Humanos se aplica en pro de nuestra supervivencia, dignidad y bienestar. Como uno de nuestros Ancianos me pidió que les dijera: "Ahora ya no soy un objeto ni tampoco un sujeto; ¡ahora soy un ser humano!"²²

El Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon, hizo hincapié en que, con la aprobación de la Declaración, había llegado el momento de tomar medidas para abordar la cuestión de los derechos de los pueblos indígenas:

La Declaración es un elemento pionero en el tratamiento de los derechos humanos de los pueblos indígenas. En ella se establece un marco en el que los Estados pueden construir, o reconstruir, sus relaciones con los pueblos indígenas. Constituye el resultado de más de dos décadas de negociaciones y ofrece una oportunidad vital para que los Estados y los pueblos indígenas fortalezcan sus relaciones, promuevan la reconciliación y velen por que no se repitan los errores del pasado. Aliento a los Estados Miembros y a los pueblos indígenas a que se acerquen en un espíritu de respeto mutuo y hagan uso de la Declaración como el instrumento vivo que es para que pueda tener una influencia real y positiva en todo el mundo.²³

En este manual se examinará exhaustivamente cómo las INDH pueden desempeñar una función constructiva en este proceso.

2. ¿QUIÉNES SON LOS PUEBLOS INDÍGENAS?

En el ámbito internacional se ha dedicado un ingente esfuerzo a la tarea de definir a "los pueblos indígenas".²⁴ Los propios pueblos indígenas se han opuesto a la adopción de una definición formal en el plano internacional, insistiendo en la necesidad de preservar la flexibilidad y respetar el deseo y el derecho de cada comunidad indígena a la autodefinition. La ex Presidenta del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, Erica Daes, reflejó esta postura al afirmar que "los pueblos indígenas han padecido las definiciones que otros les han impuesto".²⁵

22 "When Indigenous Peoples Win, The Whole World Wins: Address to the United Nations Human Rights Council on the 60th Anniversary of the Universal Declaration on Human Rights", en el volumen *Making the Declaration Work: The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*. C. Charters y R. Stavenhagen, editores. (2009), pág. 374.

23 Secretario General de las Naciones Unidas, Nota de prensa del 23 de julio de 2008 (en inglés) con motivo del Día Internacional de los Pueblos Indígenas, "Protect, promote endangered languages, Secretary-General urges in message for International Day of World's Indigenous People"; disponible en: www.un.org/News/Press/docs/2008/sgsm11715.doc.htm.

24 Documento de trabajo preparado por la Presidenta-Relatora, Erica-Irene A. Daes, sobre el concepto de "pueblo indígena" (E/CN.4/Sub.2/AC.4/1996/2), párr. 68. Véase también el documento de referencia preparado por la Secretaría del Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas (PFII/2004/W5.1/3).

25 Nota de la Presidenta-Relatora sobre los criterios que podrían aplicarse al examinar el concepto de pueblos indígenas (E/CN.4/Sub.2/AC.4/1995/3), pág. 4.

En consecuencia, no se ha adoptado ninguna definición oficial en el marco del derecho internacional. Se considera que una definición estricta es a la vez innecesaria e indeseable.

En el Estudio de Martínez Cobo figura la “definición práctica” de pueblos indígenas que se cita con mayor frecuencia:

*Son comunidades, pueblos y naciones indígenas los que, teniendo una continuidad histórica en las sociedades anteriores a la invasión y precoloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos de otros sectores de las sociedades que ahora prevalecen en esos territorios o en parte de ellos. Constituyen ahora sectores no dominantes de la sociedad y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia continuada como pueblo, de acuerdo con sus propios patrones culturales, sus instituciones sociales y sus sistemas legales.*²⁶

En el Estudio se señala además que el indígena:

*... es la persona que pertenece a una población autóctona por autoidentificación (conciencia de grupo) y que es reconocida y aceptada por esta población en calidad de uno de sus miembros (aceptación por parte del grupo). Esto otorga a las comunidades autóctonas el derecho y el poder soberano de decidir cuáles son sus miembros, sin injerencia externa.*²⁷

Según el Convenio N° 169 de la OIT, los pueblos indígenas son los descendientes de poblaciones “que habitaban en el país, o en una región geográfica a la que pertenece el país, en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales” y que “conservan instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”.²⁸

Aunque no proporcionó una definición, la Presidenta-Relatora del Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas estableció la lista de factores que se relacionan a continuación y que se han considerado pertinentes para comprender el concepto de “indígena”:

- (a) la prioridad en el tiempo por la que respecta a la ocupación y el uso de determinado territorio;
- (b) la perpetuación voluntaria de la distinción cultural, que puede incluir los aspectos del idioma, la organización social, la religión y los valores espirituales, los modos de producción, las leyes e instituciones;
- (c) la conciencia de la propia identidad, así como su reconocimiento por otros grupos, o por las autoridades estatales, como una colectividad distinta; y
- (d) una experiencia de sometimiento, marginación, desposeimiento, exclusión o discriminación, independientemente de que estas condiciones persistan o no.²⁹

La Presidenta-Relatora hizo hincapié en que estos factores no constituyen ni pueden constituir una definición de amplio espectro y que tal vez no sea deseable derivar de ellos una definición más exacta del término pueblos indígenas, sino que más bien sea preferible velar por que existan las condiciones para una evolución razonable y una especificidad regional del concepto de “indígena” en el plano empírico.³⁰

A menudo el debate en torno a una definición del concepto de pueblos indígenas se ha centrado en los pueblos de África y Asia. En el contexto asiático, el término “pueblos indígenas” suele usarse para denominar a diversos grupos culturales, tales como los “adivasis”, las “poblaciones tribales”, las “tribus de las montañas” o las “tribus registradas”, mientras que, por lo general, a los grupos análogos residentes en África se les conoce como “pastorales”, “grupos vulnerables” o “cazadores recolectores”. En África se afirma a menudo que todos los pueblos africanos son indígenas de ese continente. Este debate fue abordado por el Grupo de Trabajo de Expertos en Poblaciones/Comunidades Indígenas de África, el

26 E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.4, párr. 379.

27 Ibid., párr. 381-382.

28 Artículo 1(1).

29 E/CN.4/Sub.2/AC.4/1996/2, párr. 69.

30 Ibid., párr. 70.

cual señaló que un enfoque moderno debería “insistir menos en las definiciones iniciales basadas en la condición de aborígen” y, en su lugar, hacer hincapié en:

- (1) La autodefinición como indígena y como grupo netamente distinto de los demás que viven en el mismo Estado;
- (2) El vínculo especial con sus tierras y territorios ancestrales, por lo que éstos revisten una importancia fundamental para su supervivencia física y cultural en tanto que pueblos.
- (3) La experiencia de haber padecido sometimiento, marginación, despojo, exclusión o discriminación, porque su cultura, estilo de vida o modo de producción diferían o difieren del modelo predominante.³¹

Los párrafos precedentes demuestran que no existe una definición de pueblos indígenas que goce de aceptación universal. Sin embargo, aunque continúa el debate al respecto, el criterio fundamental de la autodefinición como expresión del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas sí ha obtenido amplio reconocimiento en nuestra época.

La Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos está de acuerdo con que los Endorois se consideren a sí mismos un pueblo diferente, que comparte una historia, una cultura y una religión comunes. La Comisión Africana acepta que los Endorois son un “pueblo”, categoría que les permite acogerse a las disposiciones de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, que protege los derechos colectivos. La Comisión Africana considera también que las presuntas violaciones de la Carta Africana son las que atañen a la médula misma de los derechos de los indígenas: el derecho a preservar la propia identidad mediante la identificación con sus tierras ancestrales.³²

Este aspecto quedó ratificado en la Declaración, que en su artículo 33 afirma que “los pueblos indígenas tienen derecho a determinar su propia identidad o pertenencia conforme a sus costumbres y tradiciones”. El Convenio N° 169 de la OIT declara también que la autodefinición como indígena es “un criterio fundamental para determinar los grupos a los que”³³ se considere indígenas.

Es importante que la comprensión del concepto de autodefinición enriquezca la práctica de las INDH. Este punto es de especial importancia en los Estados cuyos gobiernos no reconocen las legítimas reivindicaciones de un grupo que se considera a sí mismo un pueblo indígena. Al margen de la polémica sobre la definición, las cuestiones de derechos humanos que atañen a los pueblos indígenas deberían recibir la debida atención. En la Parte II del presente manual figuran varios ejemplos de la acción de las INDH en situaciones en que los gobiernos no aceptan los derechos de los pueblos indígenas o no reconocen la existencia misma de dichos pueblos. La carencia de una definición oficial no debe impedir que se aborden las cuestiones de derechos humanos que afectan a los pueblos indígenas.

31 Informe del Grupo de Trabajo de Expertos en Poblaciones/Comunidades Indígenas de la Comisión Africana, aprobado por la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (2003), págs. 92-93.

32 *El Centre for Minority Rights Development (Kenya) y el Minority Rights Group International en representación del Endorois Welfare Council vs. Kenya*, Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, 276/2003 (4 de febrero de 2010), párr. 162.

33 Artículo 1 (2).

Bangladesh se abstuvo en la votación por la que se aprobó la Declaración. Al explicar luego su posición, los representantes de ese país adujeron que la Declaración contenía algunas ambigüedades, en particular que el concepto de “pueblo indígena” no quedaba en modo alguno definido ni identificado explícitamente.

En 2009 se creó la **Comisión Nacional de Derechos Humanos de Bangladesh**. El cabildeo dinámico en pro de los derechos humanos de los Adivasis (pueblos indígenas) que este órgano lleva a cabo es un aspecto esencial de su plan estratégico quinquenal. La Comisión está en condiciones de manifestar enérgicamente su opinión en lo tocante a los derechos humanos de los pueblos indígenas y de realzar su notoriedad.³⁴



PUNTOS CLAVE: CAPÍTULO 1

- Los pueblos indígenas tienen culturas, idiomas, sistemas jurídicos e historias únicos y diferentes. La mayoría de ellos posee un vínculo sólido con su medio ambiente y con sus tierras y territorios ancestrales. Además, suelen compartir una herencia de desarraigo de sus tierras y territorios tradicionales, de sometimiento, destrucción de sus culturas, discriminación y violaciones generalizadas de sus derechos humanos.
- Tras décadas en las cuales recibieron una atención escasa o nula por parte de la comunidad internacional, los pueblos indígenas han adquirido cada vez más notoriedad y han logrado expresarse en los foros internacionales.
- El Estudio de Martínez Cobo contribuyó a sentar las bases del actual sistema internacional de derechos humanos de los pueblos indígenas.
- La Declaración de las Naciones Unidas es el instrumento de más amplio espectro en lo tocante a los derechos de los pueblos indígenas.
- En el sistema de las Naciones Unidas no se ha elaborado una definición estricta de “pueblos indígenas”, ya que una definición así tal vez no sería aplicable en todos los contextos y podría resultar demasiado abarcadora o, por el contrario, no ser lo suficientemente exhaustiva.
- La autodefinición es un criterio fundamental para determinar si una persona o un grupo han de considerarse indígenas.



34 Comisión Nacional de Derechos Humanos de Bangladesh, *Plan Estratégico de la Comisión Nacional de Derechos Humanos 2010-2015*, disponible en: www.nhrc.org.bd.

Capítulo 2:

Contenido de la Declaración: Igualdad y no discriminación; integridad cultural y derechos colectivos

PREGUNTAS FUNDAMENTALES

- ¿En qué consisten las formas de discriminación formal y de hecho?
- ¿Por qué resulta necesario adoptar medidas especiales para los pueblos indígenas?
- ¿Qué es una cultura indígena?
- ¿En qué difieren los derechos colectivos de los individuales?
- ¿Por qué los derechos colectivos son importantes para los pueblos indígenas?



1. EL DERECHO A LA IGUALDAD Y LA NO DISCRIMINACIÓN

La no discriminación y la igualdad son componentes fundamentales del derecho internacional de los derechos humanos y elementos esenciales para el ejercicio y disfrute de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial aclaró que el término “no discriminación” no implica que sea necesario un trato uniforme cuando existen diferencias importantes entre la situación de una persona o grupo y la de otros o, en otras palabras, cuando hay una justificación objetiva razonable para la diferencia de trato.³⁵ Es importante que los Estados tengan en cuenta las características especiales de los pueblos indígenas cuando apliquen el principio de no discriminación en sus legislaciones y sus prácticas.

La Declaración estipula que los pueblos y los individuos indígenas son libres e iguales a todos los demás pueblos y personas y tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos.³⁶ La Declaración insta específicamente a los Estados a que adopten medidas para combatir los prejuicios, eliminar la discriminación y promover buenas relaciones entre los pueblos indígenas y todos los demás sectores de la sociedad, y a que faciliten mecanismos eficaces para la prevención y el resarcimiento de toda forma de propaganda que tenga como fin promover o incitar a la discriminación racial o étnica dirigida contra ellos.³⁷

El derecho a la igualdad y la no discriminación exige que los Estados luchen tanto contra la discriminación formal como la discriminación sustantiva o de hecho. La eliminación de la discriminación formal puede exigir que la constitución, las leyes, las regulaciones o las políticas del Estado no discriminen a los pueblos indígenas. La eliminación de la discriminación de hecho requiere que el Estado aplique leyes y políticas que faciliten la igualdad sustancial de los pueblos indígenas en el ejercicio de sus

35 Recomendación general N° 32 (2009) Significado y alcance de las medidas especiales en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

36 Artículo 2.

37 Artículo 15 (2).

derechos. La obligación de eliminar la discriminación y proporcionar igualdad exige que los Estados regulen la conducta, tanto de los agentes públicos como privados, y que además apliquen políticas que proporcionen una igualdad sustancial.³⁸

En el contexto de los pueblos indígenas, el derecho a la igualdad y la no discriminación se considera como fuente de una protección dual. Por una parte, se centra en las condiciones inherentes para mantener el modo de vida de esos pueblos y, por la otra, se centra en las actitudes y conductas que excluyen o marginan a las poblaciones indígenas de la sociedad en general.³⁹

Sin embargo, el Mecanismo de expertos ha señalado que, al parecer, determinados Estados consideran que existe un conflicto entre los derechos consagrados en la Declaración y el principio de igualdad. Algunos Estados sostienen que el principio de igualdad prohíbe a los Estados dispensar un trato diferente a uno de los grupos de la sociedad. En particular, algunos Estados interpretan que el derecho a la igualdad prohíbe los programas especializados destinados a los pueblos indígenas. Pero el Mecanismo de expertos ha insistido en que, a fin de lograr la igualdad de hecho, puede ser necesario dispensar a los pueblos indígenas un trato específico, en tanto que grupo humano diferente sujeto a circunstancias particulares.⁴⁰ Asimismo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha mantenido el criterio de que, según un principio firmemente arraigado en el derecho internacional, el trato desigual a personas que se encuentran en situación desigual no equivale a discriminación.⁴¹ En el mismo sentido, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha sostenido que:

*... dar un mismo trato a personas o grupos cuyas situaciones sean objetivamente diferentes constituirá discriminación en la práctica, como lo constituirá también el trato desigual de personas cuya situación sea objetivamente la misma.*⁴²

El Convenio N° 169 de la OIT, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y los órganos creados en virtud de los tratados de las Naciones Unidas han reconocido la necesidad de aplicar “medidas especiales” para los pueblos indígenas. El propósito de dichas medidas es remediar las discriminaciones históricas o corregir las desigualdades actuales.

Se ha afirmado que es necesario aplicar medidas especiales para los pueblos indígenas debido a su gran vulnerabilidad, sus experiencias históricas de marginación y discriminación y la repercusión desproporcionada que sobre ellos ha tenido la violación permanente de sus derechos humanos.⁴³ El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha dicho claramente que, cuando la discriminación contra un grupo específico ha sido omnipresente, los Estados deberían aplicar una estrategia sistemática con el fin erradicarla.⁴⁴

El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha señalado la distinción entre, por un lado, las medidas especiales y temporales para la promoción de los grupos étnicos y, por el otro, los derechos permanentes de los pueblos indígenas.⁴⁵ El Comité aclaró que los derechos de los pueblos indígenas, comprendido el derecho a las tierras que tradicionalmente han ocupado, son derechos permanentes, que no deben confundirse con las medidas especiales de carácter temporal. “Los Estados partes

38 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 20 (2009) sobre la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales.

39 E/CN.4/1989/, párr. 5.

40 A/HRC/EMRIP/2012/4, párr. 87.

41 *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia del 28 de noviembre de 2007, Serie C, N° 172, párr. 103.

42 Recomendación General N° 32 (2009) sobre el significado y alcance de las medidas especiales en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

43 Por ejemplo, véanse: Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 18 (1989) sobre la no discriminación, párr. 10; Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Observación general N° 32 (2009) sobre el significado y alcance de las medidas especiales en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, párr. 15; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus Tierras Ancestrales y Recursos Naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos* (OEA/Ser.LV/II. Doc. 56/09, 2009), párr. 18. Véanse también las *Observaciones preliminares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre su visita a Honduras*, realizada del 15 al 18 de mayo de 2010 (DOC OEA/Ser.LV/II.,Doc.68), párr. 26.

44 Observación general N° 20 (2009) sobre la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales.

45 CERD/C/NZL/CO/17 (2007), párr. 15.

deben observar meticulosamente, en su legislación y en su práctica, la distinción entre las medidas especiales y los derechos humanos permanentes. Esta distinción implica que los titulares de esos derechos permanentes pueden beneficiarse también de las medidas especiales”.⁴⁶

A menudo un enfoque de este tipo suele exigir que los Estados dediquen más recursos a los grupos especialmente vulnerables.⁴⁷ Al adoptar medidas encaminadas a lograr una igualdad real, es importante que los Estados faciliten también el derecho de los pueblos indígenas a participar en la toma de decisiones sobre las cuestiones que les atañen. Los Estados deberían velar por que las medidas especiales se conciban y apliquen sobre la base de la consulta previa a las comunidades afectadas y su participación activa.⁴⁸ Al mismo tiempo, la adopción de medidas especiales no debería socavar el reconocimiento otorgado a los derechos de los pueblos indígenas, en tanto que derechos particulares y permanentes.⁴⁹

Ejemplos de medidas especiales pueden verse en el reconocimiento que algunos Estados han otorgado al derecho colectivo de propiedad sobre las tierras indígenas.⁵⁰ En el caso del Endorois Welfare Council vs. Kenya, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, sostuvo que esas medidas especiales son necesarias para hacer frente a la discriminación padecida por los pueblos indígenas bajo un sistema de propiedad que no reconocía los derechos colectivos de propiedad del pueblo Endorois.⁵¹ En el caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam, la Corte Interamericana de Derechos Humanos afirmó que:

*... el objetivo y el fin de las medidas requeridas en nombre de los miembros de los pueblos indígenas y tribales es garantizar que podrán continuar viviendo su modo de vida tradicional y que su identidad cultural, estructura social, sistema económico, costumbres, creencias y tradiciones distintivas serán respetadas, garantizadas y protegidas por los Estados.*⁵²

El Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas ha advertido de que debe adoptarse un enfoque integral para elaborar medidas especiales con el fin de abordar las desigualdades. En particular, las políticas referentes a las desigualdades de fondo no deben limitarse a los aspectos sociales y económicos de la vida indígena, sino que deben abordar también el derecho a la libre determinación, el derecho a conservar la identidad cultural y el derecho a mantener los vínculos con las tierras tradicionales.⁵³ Por lo tanto, las medidas encaminadas al tratamiento de las desigualdades de fondo deben adoptarse en colaboración con los pueblos indígenas, de manera que les permitan asumir el control de sus asuntos, de conformidad con sus culturas y creencias.

La Declaración concede también una atención especial a la situación de las mujeres y los niños indígenas y exige que gocen de plena protección contra todas las formas de discriminación.⁵⁴ En particular, los hombres y las mujeres indígenas deben poder ejercer por igual todos los derechos que figuran en la

46 Recomendación General N° 32 (2009) sobre el significado y alcance de las medidas especiales en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

47 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 20 (2009) sobre la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales, párr. 39.

48 Mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas, “Estudio definitivo sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones” (A/HRC/EMRIP/2011/2).

49 Mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas, “Estudio sobre el papel de los idiomas y la cultura en la promoción y protección de la identidad y los derechos de los pueblos indígenas” (A/HRC/EMRIP/2012/3), párr. 87. Véase también Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Recomendación general N° 32 (2009) sobre el significado y alcance de las medidas especiales en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, párr. 15.

50 Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia del 28 de noviembre de 2007, Serie C, N° 172; Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia del 17 de junio de 2005, Serie C, N° 125; Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia del 31 de agosto de 2001, Serie C, N° 79.

51 El Centre for Minority Rights Development (Kenya) y el Minority Rights Group International en representación del Endorois Welfare Council vs. Kenya, Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, 276/2003 (4 de febrero de 2010), párr. 196.

52 Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia del 28 de noviembre de 2007, Serie C, N° 172, párr. 32.

53 Relator Especial sobre los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, “Informe sobre la situación de los pueblos indígenas en Australia” (A/HRC/15/37/Add.4, 2010), párr. 53.

54 Artículo 22 (2).

Declaración.⁵⁵ Es importante señalar que las políticas discriminatorias que se ejercen contra los pueblos indígenas repercuten de manera desproporcionada en las mujeres, debido a su pertenencia al género femenino.⁵⁶ El Mecanismo de expertos ha encomiado los programas de ámbito nacional que, al mismo tiempo que tratan de corregir las asimetrías existentes entre los pueblos indígenas y no indígenas, procuran de manera específica la igualdad entre hombres y mujeres en las comunidades indígenas.⁵⁷ En este sentido, es importante que los Estados fomenten la autonomía de las mujeres indígenas, velen por su participación en la concepción, la ejecución y el seguimiento de los programas y aprovechen sus iniciativas.

En ciertos momentos se ha considerado que existen tensiones entre el derecho a la igualdad y el derecho de los pueblos indígenas a su cultura. Se ha afirmado que las costumbres y tradiciones indígenas pueden ser discriminatorias, en particular con respecto a las mujeres. Por ejemplo, algunas prácticas culturales pueden estorbar la educación de las niñas o impedir que las mujeres hereden tierras o participen en la adopción de decisiones.⁵⁸ El Mecanismo de expertos ha advertido que esas prácticas no deberían evaluarse desde una perspectiva no indígena. Lo que pudiera considerarse discriminatorio podría ser comprendido en el contexto de las prácticas culturales y la historia de los pueblos indígenas. Al evaluar tales prácticas, debe darse prioridad al punto de vista de la víctima de la presunta discriminación. En realidad, la perspectiva de las mujeres indígenas es a menudo singular y diferente de las perspectivas de las mujeres que no son indígenas. Al mismo tiempo, debe erradicarse la discriminación contra los individuos.⁵⁹

El artículo 46 (2) de la Declaración estipula que toda limitación se aplicará “con arreglo a las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos”. Además, esas limitaciones “no serán discriminatorias y serán sólo las estrictamente necesarias para garantizar el reconocimiento y respeto debidos a los



Mujeres del pueblo Wayuu, uno de los grupos indígenas más numerosos de Colombia, se ganan la vida mediante la artesanía en la aldea de Pessuapa, cercana a la frontera con Venezuela. Foto: Naciones Unidas/Gill Fickling.

55 Artículo 44.

56 Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Recomendación general N° 25 (2000) relativa a las dimensiones de la discriminación racial relacionadas con el género, párr. 2.

57 A/HRC/EMRIP/2012/4, párr. 69.

58 Organización Internacional del Trabajo, *Los Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales en la Práctica - Una Guía sobre el Convenio N° 169 de la OIT* (2009).

59 A/HRC/EMRIP/2012/3, párr. 86-87.

derechos y las libertades de los demás y para satisfacer las justas y más apremiantes necesidades de una sociedad democrática”.

2. IDENTIDAD PROPIA E INTEGRIDAD CULTURAL

La cultura de los pueblos indígenas es un elemento definitorio de su identidad. En muchos casos, las repercusiones de las políticas de asimilación sobre los idiomas y las culturas indígenas han sido sumamente nocivas y han puesto en peligro la existencia misma de esas culturas.

La Declaración estipula la protección de la identidad propia y la integridad cultural de los pueblos indígenas por medio de:

- El derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones culturales.⁶⁰
- El derecho a pertenecer a una comunidad o nación, de conformidad con las costumbres de la comunidad o nación de que se trate.⁶¹
- El derecho a practicar, revitalizar y transmitir sus costumbres y tradiciones culturales.⁶²
- El derecho a establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes que impartan educación en sus propios idiomas.⁶³
- El derecho a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales, costumbres, espiritualidad, tradiciones y sistemas jurídicos.⁶⁴
- El derecho a mantener, controlar y desarrollar su patrimonio cultural y sus conocimientos tradicionales.⁶⁵
- El derecho a no ser sometidos a la asimilación forzada o la destrucción de su cultura.⁶⁶

En este contexto, cabe señalar que en el artículo 8 (j) del Convenio sobre la Diversidad Biológica se estipula que el Estado “respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los conocimientos derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente”.

Los Estados también tienen la obligación de tomar medidas para la prevención y el resarcimiento de todo acto que tenga por objeto o consecuencia privar a los pueblos indígenas de su integridad como pueblos distintos o de sus valores culturales o de su identidad étnica, y de toda forma de asimilación o integración forzada.⁶⁷

El Mecanismo de expertos ha formulado la siguiente definición no exhaustiva de cultura indígena:

Las culturas de los pueblos indígenas comprenden manifestaciones tangibles e intangibles de sus modos de vida, realizaciones y creatividad, y son una expresión de su libre determinación y de sus relaciones espirituales y físicas con sus tierras, territorios y recursos. La cultura indígena es un concepto holístico basado en valores materiales y espirituales comunes, e incluye manifestaciones distintivas en el idioma, la espiritualidad, la composición del grupo, las artes, la literatura, los conocimientos tradicionales, las costumbres, los ritos, las ceremonias, los métodos de producción, los festejos, la música, los deportes y juegos tradicionales, el comportamiento,

60 Artículo 5.

61 Artículo 9.

62 Artículo 11.

63 Artículos 14 y 15. Véase también A/HRC/EMRIP/2012/3.

64 Artículo 34.

65 Artículo 31.

66 Artículo 8 (1).

67 Artículo 8 (2).

*los hábitos, las herramientas, la vivienda, las prendas de vestir, las actividades económicas, la moral, los sistemas de valor, las cosmovisiones, las leyes y actividades tales como la caza, la pesca, la caza con trampas y la recolección silvestre.*⁶⁸

El Comité de Derechos Humanos ha declarado que, para hacer realidad el derecho a la cultura de los pueblos indígenas, puede ser necesario cumplir también con otra gama de derechos. Entre éstos figuran el derecho a participar en actividades tradicionales,⁶⁹ el derecho al acceso a las tierras, territorios y recursos;⁷⁰ el derecho a la familia;⁷¹ y el derecho a participar en el proceso de adopción de decisiones que afecten sus derechos culturales.⁷²

El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha exhortado a los Estados a que “reconozcan y respeten la cultura, la historia, el idioma y el modo de vida de los pueblos indígenas como un factor de enriquecimiento de la identidad cultural del Estado y garanticen su preservación”; para que “proporcionen a los pueblos indígenas las condiciones que les permitan un desarrollo económico y social sostenible, compatible con sus características culturales” y que “garanticen que las comunidades indígenas puedan ejercer su derecho a practicar y reavivar sus tradiciones y costumbres culturales y preservar y practicar su idioma”.⁷³

Además, el concepto indígena de espiritualidad está intrínsecamente vinculado a la cultura. La adopción de políticas que promueven determinadas religiones o que prohíben las prácticas espirituales indígenas, o la incapacidad de las leyes o de otras instituciones gubernamentales, tales como la policía y los tribunales, para respetar esas prácticas pueden socavar el derecho a la cultura. El Mecanismo de expertos ha puesto de relieve el derecho de los pueblos indígenas a repatriar sus objetos de culto y restos humanos, lo que podría exigir la cooperación de algunas personas y de las instituciones que conservan esos restos, entre otras, los museos.⁷⁴ El Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas ha elogiado los esfuerzos encaminados a promover la diversidad cultural mediante políticas y programas que tratan de apoyar los aspectos estéticos de la expresión cultural, pero ha hecho hincapié también en que los Estados deben igualmente comprometerse a reconocer la diversidad cultural en todas sus formas, comprendidas las estructuras políticas y sociales, las modalidades de uso de la tierra y las estrategias de desarrollo.⁷⁵

El Mecanismo de expertos ha insistido además en que las mujeres y los niños indígenas suelen ser depositarios de importantes conocimientos culturales.⁷⁶ Sin embargo, unas y otros pueden verse afectados de forma desproporcionada por las violaciones del derecho a la cultura. En este sentido, el Comité de los Derechos del Niño ha afirmado que los Estados deberían adoptar medidas especiales para garantizar el derecho a la cultura de los niños indígenas.⁷⁷ Al aprobar dichas medidas, los Estados deberían prestar atención al significado de la índole colectiva del ejercicio de esos derechos por parte de los niños indígenas y la necesidad de que los pueblos indígenas participen en la adopción de las

68 A/HRC/EMRIP/2012/3, párr. 51-52. Véase también Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 23 (1993) sobre el artículo 27 (derechos de las minorías), párr. 7; y Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 21 (2009) sobre el derecho a la cultura, párr. 10.

69 *Lansman vs. Finland*, Comunicación N° 511/1992, dictamen aprobado el 26 de octubre de 1994.

70 *Bernard Ominayak, Jefe de la Lubicon Lake Band vs. Canadá*, Comunicación N° 167/1984, dictamen aprobado el 26 de marzo de 1990. Véase también: Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 23 (1993) sobre el artículo 27 (derechos de las minorías), párr. 3.2 y 7.

71 *Hopu & Bessert vs. Francia*, Comunicación N° 549/1993, dictamen aprobado el 29 de julio de 1997.

72 *Mahuika vs. Nueva Zelanda*, Comunicación N° 547/1993, dictamen aprobado el 15 de noviembre de 2000. El Comité de Derechos Humanos declaró que el derecho a la libre determinación está intrínsecamente vinculado al derecho a la cultura. El Comité sostuvo que, con arreglo a los artículos 1 y 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los Estados deberían conceder a los pueblos indígenas más influencia en la adopción de decisiones que afecten a su entorno natural, sus medios de subsistencia y sus propias culturas. Véase: Comité de Derechos Humanos, “Observaciones finales sobre los Estados Unidos de América” (15 de septiembre de 2006), párr. 37; y Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Comentario general N° 21 (2009) sobre el derecho a participar en la vida cultural, párr. 3, 7, y 36-37.

73 Recomendación general N° 23 (1997) sobre los pueblos indígenas.

74 A/HRC/EMRIP/2012/3, párr. 56-61.

75 “La situación de los pueblos indígenas en Botswana” (A/HRC/15/37/Add.2), párr. 30.

76 A/HRC/EMRIP/2012/3, párr. 79.

77 Comité de los Derechos del Niño, Observación general N° 11 (2009) sobre los niños indígenas y sus derechos en virtud de la Convención.

decisiones relativas a los mejores intereses de sus niños, lo que incluye la necesidad de una sensibilidad cultural.⁷⁸ La enseñanza de idiomas es absolutamente esencial para la preservación de las culturas indígenas. Es importante que se adopten medidas eficaces para preservar las lenguas indígenas, que los niños indígenas reciban educación en su propio idioma durante los primeros años de escolaridad y que se les imparta una enseñanza multicultural que no menoscabe su identidad cultural.

3. EL SIGNIFICADO DE LOS DERECHOS COLECTIVOS

En los artículos 1 y 2 de la Declaración se estipula que los pueblos indígenas tienen derecho al disfrute pleno de todos los derechos humanos y libertades fundamentales y a no ser objeto de discriminación, ni como pueblos ni como individuos. En la Declaración se otorga preeminencia a los derechos colectivos en un grado sin precedentes en el derecho internacional de derechos humanos.

Los pueblos indígenas suelen organizar sus sociedades colectivamente. El Mecanismo de expertos ha explicado la dimensión colectiva del modo de vida de los indígenas:

A menudo las culturas indígenas encarnan valores de responsabilidad colectiva y respeto por los ancianos, los antepasados, los espíritus y la comunidad. Estos valores pueden guiar el comportamiento de los individuos indígenas en la vida cotidiana... Los pueblos indígenas tienen estructuras e instituciones singulares que se han desarrollado con el tiempo. Estas estructuras suelen basarse en la familia como unidad primordial y se expanden en forma de instituciones comunales y sociales más amplias, y en general se gobiernan por el derecho indígena y el magisterio sagrado.⁷⁹

Habida cuenta del carácter colectivo inherente a las culturas indígenas, los derechos individuales no siempre resultan adecuados para la plena expresión de los derechos de los pueblos indígenas.



Un padre del pueblo *Squamish* con su hija. Bella Bella, Heiltsuk Nation, Canadá. Foto: Naciones Unidas/John Isaac.

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ A/HRC/EMRIP/2012/3, párr. 53-54.

Los derechos que figuran en la Declaración tratan de proteger, además de los derechos individuales, los derechos colectivos de los pueblos indígenas, porque el reconocimiento de estos derechos es necesario para garantizar la continuidad de la existencia, el desarrollo y el bienestar de esos pueblos, en cuanto comunidades específicas. La experiencia del pasado ha puesto de manifiesto que, a menos que se respeten los derechos colectivos de los pueblos indígenas, se corre el riesgo de que sus culturas desaparezcan a causa de la asimilación forzosa en la sociedad dominante.

La idea de que los pueblos indígenas pueden ser titulares colectivos de derechos, tales como el derecho a la propiedad, es coherente con el principio de no discriminación y el derecho a la cultura. Por ejemplo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha pedido información a un Estado Parte sobre la protección de los derechos colectivos de los pueblos indígenas en lo tocante a sus conocimientos tradicionales y su patrimonio cultural, incluidas sus tierras ancestrales, en tanto que parte integral de su identidad cultural.⁸⁰ La Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos han confirmado en diversos casos que los pueblos indígenas tienen derechos colectivos de propiedad sobre sus tierras y recursos.

Por ejemplo, en el caso de *Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua*, la Corte sostuvo que:

*Entre los indígenas existe una tradición comunitaria sobre una forma comunal de la propiedad colectiva de la tierra, en el sentido de que la pertenencia de ésta no se centra en un individuo sino en el grupo y su comunidad. Los indígenas por el hecho de su propia existencia tienen derecho a vivir libremente en sus propios territorios; la estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra debe de ser reconocida y comprendida como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica.*⁸¹

La Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos llegó a la misma conclusión y reconoció los derechos colectivos a las tierras en el caso del *Endorois Welfare Council vs. Kenya*.⁸²

Tanto los órganos creados en virtud de los tratados de las Naciones Unidas como el Mecanismo de expertos han reconocido la necesidad de facilitar el ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Por ejemplo, el elemento colectivo de las culturas indígenas se refleja en su ética tradicional de trabajo, valores comunales y estructuras sociales basadas en el núcleo familiar. En las comunidades indígenas estos valores se expresan, por ejemplo, mediante mecanismos tales como el consejo de ancianos, a los que tradicionalmente se les concede autoridad para abordar los problemas de la comunidad.

El Mecanismo de expertos ha señalado que la imposición de estructuras gubernamentales y otros órganos administrativos ha socavado los mecanismos tradicionales, tales como los dispositivos por los que se expresan los aspectos colectivos subyacentes en las culturas indígenas.⁸³ En realidad, las exigencias gubernamentales de que los pueblos indígenas se organicen en formas que resulten aceptables para los gobiernos podrían no ser coherentes con las modalidades de organización de los indígenas y, por ende, socavar sus culturas.

Además, la Declaración trata de proteger y preservar los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas, incluidas las expresiones culturales, así como sus recursos genéticos. Numerosos marcos jurídicos vigentes protegen hoy la propiedad intelectual de las personas en tanto que individuos y no los intereses de propiedad intelectual de una comunidad o un grupo, por lo que son incapaces de proteger adecuadamente los derechos colectivos de los pueblos indígenas.⁸⁴ El Mecanismo de expertos ha hecho hincapié en la necesidad de que los mecanismos jurídicos internacionales aborden esas lagunas y otorguen plena protección a los derechos de los pueblos indígenas, con arreglo a la Declaración.⁸⁵

80 "Observaciones Finales sobre Argentina" (14 de diciembre de 2011), párr. 12 y 25.

81 *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia del 31 de agosto de 2001, Serie C, N° 79, párr. 149.

82 *El Centre for Minority Rights Development (Kenya) y el Minority Rights Group International en representación del Endorois Welfare Council vs. Kenya*, Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, 276/2003 (4 de febrero de 2010).

83 A/HRC/EMRIP/2012/3, párr. 52 y 55.

84 *Ibid.*, párr. 62.

85 *Ibid.*

Es posible que en la práctica surjan interrogantes sobre quién ha de representar a los beneficiarios de los derechos colectivos. Esta cuestión puede revestir especial importancia cuando se trate de cumplir con obligaciones vinculadas a la adquisición del consentimiento libre, previo e informado, la repartición justa y equitativa de beneficios y la interposición de recursos judiciales. El Mecanismo de expertos ha insistido en que, cuando no esté claro quiénes son los legítimos representantes, se debería permitir que las comunidades indígenas solucionaran el asunto con arreglo a sus costumbres, su cultura y sus instituciones de adopción de decisiones.⁸⁶



Un niño juega con un cartel durante la conmemoración del Día Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo. Sede de las Naciones Unidas, Nueva York. Foto: Naciones Unidas/Stephenie Hollyman.

⁸⁶ Mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas, "Informe de seguimiento sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones, con especial atención a las industrias extractivas" (A/HRC/EMRIP/2012/2), parr. 15-16.

El Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas ha destacado varios mecanismos jurídicos que permiten realizar consultas de amplio espectro con los pueblos indígenas en todos los asuntos que afectan directamente a sus intereses y que entrañan la obligación de aportar información en todas las fases del proceso de adopción de decisiones, y ha afirmado que dichos mecanismos constituyen prácticas idóneas que contribuyen a velar por los derechos colectivos de los pueblos indígenas.⁸⁷ Otra buena práctica que el Relator Especial ha puesto de relieve es el reconocimiento jurídico de las aldeas indígenas como unidades administrativas.⁸⁸

PUNTOS CLAVE: CAPÍTULO 2

- **La eliminación de la discriminación formal exige que la constitución, las leyes, las regulaciones o las políticas del Estado no discriminen a los pueblos indígenas**
- **La eliminación de la discriminación de hecho exige que el Estado aplique leyes y políticas que faciliten la igualdad sustancial de los pueblos indígenas en el ejercicio de sus derechos y que adopte medidas especiales.**
- **El Mecanismo de expertos ha encomiado a los programas de ámbito nacional que, además de intentar corregir los desequilibrios entre los pueblos indígenas y los no indígenas, traten específicamente de velar por la igualdad entre los hombres y las mujeres indígenas.**
- **La Declaración no define de manera específica el concepto de “cultura”. El Mecanismo de expertos ha señalado que no es necesario definir la cultura y que incluso podría ser inadecuado tratar de definirla. Debería adoptarse un enfoque de amplio espectro de las culturas indígenas.**
- **Los pueblos indígenas suelen organizar sus sociedades en forma colectiva, por lo que el reconocimiento de los derechos colectivos resulta fundamental para ellos.**



87 “La situación del pueblo sami en la región de Sápmi de Noruega, Suecia y Finlandia” (A/HRC/18/35/Add.2), párr. 16.

88 “La situación de los pueblos indígenas en la República del Congo” (A/HRC/18/35/Add.5), párr. 42.

Capítulo 3:

Contenido de la Declaración: Libre determinación; autonomía; participación, consultas y consentimiento

PREGUNTAS FUNDAMENTALES

- ¿Qué es la libre determinación?
- ¿Por qué el derecho a la libre determinación reviste importancia para los pueblos indígenas?
- ¿Qué pueden hacer los pueblos indígenas para promover y ejercer su derecho a la libre determinación?
- ¿Qué métodos deberían usarse en las consultas con los pueblos indígenas? ¿Qué significa el consentimiento libre, previo e informado?
- ¿Cuándo se aplica el derecho al consentimiento?



1. EL DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN, LA AUTONOMÍA, EL AUTOGOBIERNO Y LAS INSTITUCIONES INDÍGENAS

Los pueblos indígenas poseen una larga tradición de autogobierno, métodos independientes de adopción de decisiones y autosuficiencia institucional. Aunque las circunstancias específicas son muy diversas, a lo largo de su historia los pueblos indígenas del mundo han ejercido lo que ahora se denomina el derecho a la libre determinación como un derecho intrínseco, derivado de sus estructuras políticas, económicas y sociales, así como de sus culturas, tradiciones espirituales, historia y filosofía.⁸⁹

Las pautas discriminatorias históricas y, en muchos casos, contemporáneas han estorbado el libre ejercicio del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y han interferido en su capacidad de controlar las decisiones que repercuten en su vida cotidiana. Son numerosos los casos en los que la falta de una participación significativa de los pueblos indígenas en la adopción de decisiones ha acarreado consecuencias nocivas, marginación y un legado de problemas económicos, sociales, culturales y físicos.

El derecho de los pueblos indígenas a la autonomía y el autogobierno está reflejado a lo largo de la Declaración, pero principalmente en los artículos 3 y 4. En estas disposiciones se afirma que:

... los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación ... en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o el autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales.

Con arreglo a las normas contemporáneas del derecho internacional, la afirmación de la libre determinación que figura en la Declaración se considera compatible con el principio de integridad territorial y unidad

89 Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, párrafo 7 del preámbulo.

política de los Estados soberanos e independientes.⁹⁰ En el artículo 3 de la Declaración se afirma el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación, en términos que reflejan las disposiciones comunes del artículo 1 de los dos Pactos Internacionales de 1966 sobre los derechos civiles y políticos, y sobre los derechos económicos, sociales y culturales. La Declaración estipula que su aplicación se realizará en función de las circunstancias específicas de los pueblos indígenas.

Por consiguiente, los pueblos indígenas tienen derecho a determinar su propio desarrollo económico, social y cultural, y a gestionar, en beneficio propio, sus recursos naturales. El deber de consultar con los pueblos indígenas y de obtener su consentimiento libre, previo e informado son elementos fundamentales del derecho a la libre determinación.⁹¹

Es importante señalar que los comités que supervisan la aplicación del artículo 1 común a ambos Pactos han confirmado que este derecho se aplica a los pueblos indígenas, entre otros pueblos. Por ejemplo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales manifestó en un caso su preocupación “por la precaria situación de las comunidades indígenas en el Estado Parte, que afecta a su derecho a la libre determinación consagrado en el artículo 1 del Pacto” e instó “al Estado Parte a que redoble sus esfuerzos para mejorar la situación de los pueblos indígenas y garantizar que no se les prive de sus medios de subsistencia”.⁹²

El derecho a la libre determinación es un derecho colectivo que ejercen todos los miembros de una nación o comunidad indígena en tanto que grupo y debe ejercerse con arreglo a los principios de justicia, democracia, respeto de los derechos humanos, igualdad, no discriminación, buena gobernanza y buena fe.⁹³ Al igual que todos los demás derechos que figuran en la Declaración, el derecho a la libre determinación es universal, inalienable e indivisible. Asimismo, todos los derechos de la Declaración son interdependientes y están relacionados entre sí.⁹⁴ Aunque a todos los derechos que figuran en la Declaración se les considera de igual rango, el derecho a la libre determinación ha sido calificado de “derecho fundamental”, sin el cual los pueblos indígenas no pueden ejercer plenamente los demás derechos humanos ni en forma colectiva ni de manera individual.⁹⁵ En consecuencia, el derecho a la libre determinación debería ser una consideración omnipresente en la aplicación de la Declaración y es esencial para que los pueblos indígenas sigan existiendo como pueblos distintivos.⁹⁶

Las estructuras autónomas de índole política, económica y social de los pueblos indígenas sirven de apoyo al ejercicio efectivo de su derecho a la libre determinación. La Declaración reconoce el derecho de los pueblos indígenas a la autonomía o el autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales (artículo 4), así como el derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado (artículo 5). En la Declaración se reconoce también que los pueblos indígenas tienen derecho a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus propias costumbres, espiritualidad, tradiciones, procedimientos, prácticas y, cuando existan, sistemas jurídicos, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos (artículo 34).

En la Declaración se afirma que los pueblos indígenas tienen derecho a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas (artículo 4) y que además tienen derecho a recibir asistencia técnica y financiera de los Estados y, por conducto de la cooperación internacional, para el disfrute de los derechos enunciados en la Declaración (artículo 39). El Relator Especial sobre los derechos de los

90 Artículo 46 (1).

91 Mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas, “Estudio definitivo sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones” (A/HRC/EMRIP/2011/2).

92 Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Federación de Rusia (E/C.12/1/Add.94), párr. 11 y 39.

93 Artículo 46 (3).

94 Grupo Interinstitucional de Apoyo sobre cuestiones indígenas, *Directrices sobre los asuntos de los pueblos indígenas del Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas* (22 de octubre de 2009), pág. 27.

95 Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, “La situación de los pueblos indígenas en el Brasil” (A/HRC/12/34/Add.2, 2009), párr. 22.

96 Grupo Interinstitucional de Apoyo sobre cuestiones indígenas, *Directrices sobre los asuntos de los pueblos indígenas del Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas* (22 de octubre de 2009), pág. 17.

pueblos indígenas recomendó a un Estado que proporcionara financiación suficiente para que los pueblos indígenas pudieran ejercer eficazmente sus funciones de autogobierno.⁹⁷

Como se ha señalado, los pueblos indígenas son “distintos de otras unidades mayores que interactúan social y políticamente, pero están vinculados a ellas”.⁹⁸ La libre determinación sirve de base a esa interacción y la participación efectiva de los pueblos indígenas propicia el diálogo eficaz y de buena fe:

*La condición esencial para concretar en la práctica el derecho a la libre determinación es la confianza entre los pueblos. La confianza es imposible sin la colaboración, el diálogo y el respeto. Los gobiernos no tienen nada que temer de los pueblos indígenas; ellos pueden aprender a respetar y confiar... para ser capaces de convivir pacíficamente, sin explotación ni dominación, [los pueblos indígenas y los gobiernos] deben renegociar continuamente los términos de su relación.*⁹⁹

Por consiguiente, el reconocimiento y la promoción del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas refuerzan el proceso de establecer y mantener relaciones constructivas entre dichos pueblos y los Estados, y facilitan los esfuerzos mutuos encaminados a superar el legado de injusticias históricas:

*El derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas debe interpretarse en general como el derecho a negociar libremente su condición jurídica y social y su representación en el Estado en que viven. La mejor forma de describir este proceso sería decir que se trata de una especie de segunda fundación del Estado gracias a la cual se brinda a los pueblos indígenas la oportunidad de unirse a todos los demás pueblos que constituyen el Estado en condiciones justas y mutuamente convenidas, después de muchos años de aislamiento y exclusión. Esto no significa que los indígenas se asimilarán y convertirán en ciudadanos que no se distinguirán de los demás, sino que los distintos pueblos serán reconocidos e incorporados en la estructura del Estado, en las condiciones convenidas.*¹⁰⁰

Existen múltiples estrategias para lograr la aplicación sustantiva del derecho a la libre determinación en el contexto estatal y las más eficaces son las que se formulan con la colaboración de los pueblos indígenas.



Jóvenes de la étnia Salasaca en Ambato (Ecuador). Foto: Naciones Unidas/Milton Grant.

97 A/HRC/18/35/Add.2, párr. 78.

98 J. Anaya, “The right of indigenous peoples to self-determination in the post-Declaration era”, en el volumen *Making the Declaration Work: The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, C. Charters y R. Stavenhagen, editores (2009), pág. 193.

99 E. Daes, “Striving for self-determination for indigenous peoples” en el volumen *In pursuit of the right to self-determination*, Y. Kly y D. Kly, editores. (2000), pág. 57.

100 E/CN.4/Sub.2/1993/26/Add.1, párr. 26.

INFORME PROVISIONAL DEL RELATOR ESPECIAL SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS LIBERTADES FUNDAMENTALES DE LOS INDÍGENAS (A/65/264, 2010).

La promoción de la libre determinación es una cuestión de dignidad humana básica, y un elemento que propicia la obtención de buenos resultados en la práctica. Entre los objetivos que deben alcanzarse en este sentido figuran los siguientes:

- (a) Mejorar la educación y aptitudes de los indígenas en esferas pertinentes, a fin de que los propios pueblos indígenas puedan dialogar y participar en los diversos componentes de los programas y proyectos de desarrollo que les afectan en el mundo moderno, incluidos los proyectos de extracción de recursos naturales;
- (b) Fortalecer las instituciones y estructuras de autogobierno propias de los pueblos indígenas, que les permitan tomar el control de sus propios asuntos en todos los aspectos de sus vidas y garantizar que los procesos de desarrollo se ajusten a sus propias pautas culturales, valores, costumbres y visiones del mundo;
- (c) Dar a los pueblos indígenas la oportunidad de participar como asociados en pie de igualdad en el proceso de desarrollo cuando intervengan sus intereses particulares y los intereses de las sociedades más amplias de las que forman parte, lo que les permite influir realmente en las decisiones relativas a las actividades de desarrollo, participar plenamente en su concepción y ejecución, y recibir directamente cualquier beneficio económico o de otro tipo que se derive de ellos;
- (d) Dar a los pueblos indígenas la oportunidad de seguir avanzando y mejorando el proceso de adopción de decisiones sobre desarrollo en virtud de sus propios términos, y remediar las deficiencias a través de sus propias formas internas de reglamentación y rendición de cuentas. En ese sentido, se debería dar a los pueblos indígenas la oportunidad de cometer errores, aprender de esos errores, y construir cada vez una mayor capacidad y sabiduría para avanzar en sus propios objetivos de desarrollo y opciones sobre el futuro.



Los pueblos indígenas pueden ejercer la libre determinación participando en los procesos jurídicos y de adopción de decisiones del Estado e influyendo en ellos. Un ejemplo de esto puede verse en la Ley N° 5 de 2011 sobre la promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas en la República del Congo que, según ha declarado el Relator Especial sobre los derechos de los indígenas, se elaboró de manera participativa y sirve como modelo de “práctica idónea en la región para el reconocimiento y la protección de los derechos de los pueblos indígenas”.¹⁰¹

Los pueblos indígenas también pueden ejercer cierto grado de control sobre la legislación y las funciones administrativas del Estado en ámbitos que atañen a sus naciones o comunidades, mediante la descentralización de las competencias del Estado. Los parlamentos de los pueblos *Saami* de Noruega, Suecia y Finlandia son ejemplos de transferencia de competencias en materia de adopción de decisiones.¹⁰² Otra opción para hacer realidad el derecho a la libre determinación es el reconocimiento de las instituciones políticas y jurídicas de los indígenas por parte del Estado y el ejercicio directo de la capacidad de adoptar decisiones con arreglo a sus propias leyes, tradiciones y costumbres.

Además de estas estrategias, algunos Estados, en colaboración con los pueblos indígenas, han tomado medidas importantes para fortalecer las capacidades legislativa y administrativa de sus comunidades, al

101 A/HRC/18/35/Add.5, párr. 41.

102 A/HRC/18/35/Add.2.

garantizarles una representación en los órganos legislativos, suscribir con ellas acuerdos de autogobierno amparados constitucionalmente e instaurar la obligación legal de consultar con los pueblos indígenas las decisiones administrativas y legislativas que podrían repercutir en sus intereses.¹⁰³

Por ejemplo, en el parlamento de Nueva Zelanda hay escaños especialmente reservados para los indígenas Maorí, cuyo número se determina en función del censo electoral de esa población. De modo análogo, la Constitución de Burundi estipula que los indígenas *Batwa* disponen de seis escaños reservados en la Asamblea Nacional y el Senado. También la Constitución de la India establece que deben reservarse escaños en el parlamento para las tribus registradas indígenas.

Tal como quedó señalado, el derecho a la libre determinación es polifacético y resulta pertinente para el ejercicio sustantivo de todos los derechos amparados por la Declaración, comprendido el derecho a mantener y desarrollar estructuras institucionales que apoyen el ejercicio del derecho a la libre determinación. En la Declaración se reconoce de manera específica el derecho de los pueblos indígenas a establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes (artículo 14) y a promover, desarrollar y mantener sus propias costumbres y sistemas jurídicos (artículo 34). El ejercicio del derecho a la libre determinación suele expresarse mediante la concertación de tratados, acuerdos y arreglos constructivos basados en el mutuo consentimiento de los pueblos indígenas y los Estados.¹⁰⁴ También es preciso señalar que en la Declaración se estipula claramente que el ejercicio de los derechos que en ella figuran no ampara actividades o derechos que puedan quebrantar o menoscabar la integridad territorial o la unidad política de Estados soberanos e independientes.¹⁰⁵

La jurisprudencia de los órganos y mecanismos de las Naciones Unidas ofrece orientaciones importantes acerca de la aplicación del derecho a la libre determinación. Por ejemplo, el Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas recomendó a un Estado que otorgara un reconocimiento efectivo a las instituciones, autoridades o leyes consuetudinarias de los pueblos indígenas, en la medida que fuera compatible con los criterios universales de derechos humanos. Asimismo recomendó que se fomentara la capacidad de los pueblos indígenas para adoptar decisiones en lo tocante a la prestación de servicios gubernamentales en sus comunidades, se reforzara su representación en las instituciones legislativas, ejecutivas y judiciales en los planos local, estatal y federal, y se realizaran las consultas apropiadas con los pueblos indígenas en relación con todas las decisiones legislativas o administrativas que pudiesen afectarles.¹⁰⁶

El derecho a la libre determinación también está estrechamente vinculado a los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras y recursos naturales, que fueron definidos por el Relator Especial como un requisito indispensable para la existencia permanente de dichos pueblos en el mundo entero, en tanto que entidades específicas.¹⁰⁷

La promoción y el ejercicio del derecho a la libre determinación exigen además la participación activa de los pueblos indígenas con miras a crear y fortalecer sus propias instituciones y otros aspectos de ese derecho. El Relator Especial señaló que “los pueblos indígenas deben tratar de fortalecer sus capacidades para controlar y administrar sus propios asuntos y participar eficazmente en todas las decisiones que les afecten, en un espíritu de colaboración y asociación con las autoridades gubernamentales y las ONG con las que decidan colaborar”.¹⁰⁸ El fortalecimiento de las instituciones y estructuras de autogobierno de los pueblos indígenas es un paso importante hacia su empoderamiento, con el fin de que asuman el control de sus propios asuntos en todos los ámbitos de la vida y para velar por que los procesos de desarrollo sean coherentes con sus propios esquemas culturales, valores, costumbres y cosmovisiones.

103 Unión Interparlamentaria, *Implementing the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: A Handbook for Parliaments* (2012).

104 Véase el artículo 37 de la Declaración y la Opinión N° 2 (2011) del Mecanismo de expertos sobre los derechos de los indígenas, relativa al derecho de los pueblos indígenas a participar en la adopción de decisiones, párr. 34.

105 Artículo 46 (1).

106 A/HRC/12/34/Add.2, párr. 78-82.

107 A/HRC/18/35/Add.2, párr. 79.

108 A/HRC/18/35/Add.5, párr. 90.

2. PARTICIPACIÓN Y CONSULTA

El derecho internacional de derechos humanos hace referencia al derecho a participar, tanto de manera general como específica.¹⁰⁹ La Declaración contiene más de 20 disposiciones en las que se afirma el derecho de los pueblos indígenas a participar en la adopción de decisiones, desglosado como, entre otros, (a) el derecho a la libre determinación; (b) el derecho a la autonomía o el autogobierno; (c) el “derecho a participar”; (d) el “derecho a tomar parte activa”; (e) la obligación de los Estados de “obtener el consentimiento libre, previo e informado”; (f) la obligación de recabar el “libre acuerdo” de los pueblos indígenas; (g) el deber de “consultar y colaborar” con los pueblos indígenas; (h) la obligación de tomar medidas “conjuntamente con” los pueblos indígenas; y (i) el deber de conceder el debido “respeto a las costumbres” de los pueblos indígenas.¹¹⁰

El artículo 18 de la Declaración estipula que “los pueblos indígenas tienen el derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones”.

En la Declaración se pide a los Estados que consulten y colaboren de buena fe con los pueblos indígenas interesados, por medio de sus instituciones representativas, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado, antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que les afecten (artículo 19).

El derecho a participar también está presente en los artículos de la Declaración en los que se afirma el derecho de los pueblos indígenas a que se les consulte o se les pida su consentimiento en lo tocante a las decisiones que podrían afectar a sus intereses.

El Mecanismo de expertos ha abordado la relación entre el derecho a la libre determinación y la participación de los pueblos indígenas en la adopción de decisiones, haciendo hincapié en que la libre determinación es un proceso permanente, que garantiza que los pueblos indígenas sigan participando en la adopción de decisiones y mantengan el control de sus destinos. Esto significa que las instituciones de adopción de decisiones deben concebirse de modo que les permitan a los pueblos indígenas adoptar decisiones en relación con sus asuntos internos y locales, y además participar colectivamente en los procesos externos de toma de decisiones, de conformidad con los criterios de derechos humanos pertinentes.¹¹¹

Otros órganos de las Naciones Unidas han abordado diversos elementos del derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación, en el contexto de la consulta y la participación. En el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial se ha insistido en la importancia de la participación de representantes libremente elegidos de los pueblos indígenas en los procesos de negociación constitucional y se ha recomendado que en dichas negociaciones se respete el principio del consentimiento libre, previo e informado.¹¹² El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha emitido una Observación general sobre el derecho a la cultura, en la que hace hincapié en la índole comunitaria de las culturas indígenas y en la importancia que para dichas culturas revisten las tierras de los pueblos indígenas. En su Observación general N° 21, el Comité abordó la obligación de:

*... Permitir y promover la participación de personas pertenecientes a ... pueblos indígenas ... en la formulación y aplicación de las leyes y las políticas que les conciernan.*¹¹³

109 Para un resumen del marco normativo de derechos humanos relativo al derecho a participar en la adopción de decisiones, véase el Informe provisorio del estudio sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones (A/HRC/15/35, 2010), elaborado por el Mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas.

110 Ibid., párr. 8.

111 Ibid., párr. 31.

112 Por ejemplo, el Comité envió al gobierno de Nepal una carta de “alerta temprana” sobre el tema, con fecha 13 de marzo de 2009, que puede consultarse en www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/early_warning/Nepal130309.pdf.

113 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 21 (2009) sobre el derecho de toda persona a participar en la vida cultural, párr. 55 e).

El Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas recomendó a un Estado que ofreciera a los pueblos indígenas más oportunidades de participación en los procesos de adopción de decisiones y que reconociera, reforzara y diera cabida a la propia autoridad y las instituciones decisorias de esos pueblos.¹¹⁴

Además, el Relator señaló que la participación de los pueblos indígenas en la adopción de decisiones permite obtener mejores resultados en los proyectos y programas. En su opinión, sin la adhesión de los pueblos indígenas, conseguida mediante consultas en las primeras etapas de la elaboración de las iniciativas gubernamentales, la eficacia de los programas gubernamentales, incluso de los que se proponen beneficiar específicamente a los pueblos indígenas, puede verse menoscabada desde el comienzo. La ausencia de consultas adecuadas puede generar situaciones conflictivas, en las que los pueblos indígenas manifiestan su cólera y desconfianza y que, en determinados casos, han derivado en actos de violencia.¹¹⁵

El Mecanismo de expertos completó un estudio sobre el derecho de los pueblos indígenas a participar en la adopción de decisiones y presentó una opinión al respecto al Consejo de Derechos Humanos.¹¹⁶ En el estudio se destacan las oportunidades especiales de que disponen las instituciones nacionales de derechos humanos (INDH) para promover la participación de los pueblos indígenas en las discusiones y decisiones que les afectan.

MECANISMO DE EXPERTOS SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, “ESTUDIO DEFINITIVO SOBRE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y EL DERECHO A PARTICIPAR EN LA ADOPCIÓN DE DECISIONES”¹¹⁷

Las instituciones nacionales de derechos humanos, como órganos independientes, deben contribuir activamente a reunir a los representantes de los gobiernos y de los pueblos indígenas y promover la participación de esos pueblos en las deliberaciones y la adopción de decisiones relativas a cuestiones que los afectan. Las instituciones nacionales de derechos humanos también pueden insistir en la necesidad de que todas las partes interesadas velen por que los pueblos indígenas estén representados en la adopción de decisiones. A través de sus propios programas, estas instituciones pueden asimismo hacer que los pueblos indígenas participen activamente en la toma de decisiones sobre cuestiones conexas.



El Mecanismo de expertos definió también la extracción de recursos como un tema que requiere atención especial en lo tocante al derecho de los pueblos indígenas a participar en el proceso de adopción de decisiones. El Mecanismo señaló que, si bien los Estados conservan la obligación primordial de velar por que se respete el derecho de los pueblos indígenas a participar en ese proceso, las empresas extractivas, a fin de satisfacer sus obligaciones en materia de derechos humanos, deben velar por su cumplimiento y realizar sus propias evaluaciones en relación con el derecho de participación de los pueblos indígenas. La experiencia práctica indica que las empresas extractivas deberían trabajar

114 A/HRC/18/35/Add.5, párr. 83.

115 A/HRC/12/34, párr. 36.

116 Mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas, “Informe provisorio del estudio sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones” (A/HRC/15/35, 2010), “Estudio definitivo sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones” (A/HRC/18/42, 2011), que incluye la Opinión N° 2 sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones, y el “Informe de seguimiento sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones, con especial atención a las industrias extractivas”, que incluye la Opinión N° 4 sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones, con especial atención a las industrias extractivas. La cuestión de la participación de los pueblos indígenas en el sistema de las Naciones Unidas fue objeto de examen en el informe del Secretario General “Medios de promover la participación en las Naciones Unidas de los representantes de los pueblos indígenas en relación con los asuntos que les conciernen” (A/HRC/21/24, 2012).

117 A/HRC/EMRIP/2011/2, Anexo, párr. 37.

conjuntamente con los Estados y los pueblos indígenas en todas las etapas de la planificación y ejecución de las actividades extractivas que puedan repercutir en los intereses de dichos pueblos.¹¹⁸

El derecho de los pueblos indígenas a participar en la adopción de decisiones es un elemento fundamental para lograr la reconciliación entre esos pueblos y los Estados y, cuando se aplica de manera eficaz, constituye un medio efectivo de combatir el legado de exclusión y marginación que afecta a los pueblos indígenas en el mundo entero.

Las consultas con los pueblos indígenas son un proceso, no un acto único, y los procedimientos para llevarlas a cabo dependerán de las circunstancias que las exijan. En cualquier caso, la consulta debe orientarse por un requisito primordial de buena fe.¹¹⁹ Las consultas deben realizarse con el propósito de alcanzar un acuerdo u obtener el consentimiento en relación con la medida propuesta. Como señaló el Relator Especial, los principios rectores de la consulta fueron “concebidos para crear un diálogo en que los Estados y los pueblos indígenas puedan trabajar de buena fe con miras al logro del consenso y procuren seriamente llegar a un acuerdo satisfactorio”.¹²⁰

Los órganos creados en virtud de los tratados también han pedido a numerosos gobiernos que lleven a cabo consultas con los pueblos indígenas en los asuntos que afecten a sus derechos e intereses. Habida cuenta de su Recomendación general N° 23 (1997), el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial exhortó a los Estados a crear mecanismos prácticos para aplicar el derecho de consulta de forma que se respete el consentimiento previo, libre e informado de los pueblos y las comunidades afectadas, y a velar por que esas consultas se realicen de manera sistemática y con buena fe.¹²¹ Asimismo, el Comité recomendó que se lleven a cabo consultas con las comunidades que pudieran verse afectadas por proyectos encaminados a la explotación y el desarrollo de los recursos naturales, con miras a obtener su consentimiento libre, previo e informado en cada fase del proyecto, particularmente cuando se trate de proyectos de minería.¹²²

De modo análogo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales recomendó que, antes de iniciar la construcción de proyectos de energía hidroeléctrica, el Estado efectúe evaluaciones de amplio espectro sobre sus repercusiones y lleve a cabo consultas exhaustivas con las comunidades afectadas, y que les dé oportunidades genuinas de expresar sus puntos de vista e influir en la adopción de decisiones.¹²³ El Comité de los Derechos del Niño también recomendó que a las empresas se les exija realizar evaluaciones, efectuar consultas y divulgar pública y completamente las repercusiones medioambientales y las relativas a la salud y los derechos humanos de sus actividades comerciales y sus planes para hacer frente a esas consecuencias.¹²⁴ Aunque la obligación de realizar consultas recae sobre el Estado, las empresas y otros agentes privados también deben respetar los derechos humanos de los pueblos indígenas. Estas entidades pueden desempeñar una función importante en la promoción y protección de esos derechos.¹²⁵

118 A/HRC/EMRIP/2012/2, Anexo: Opinión N° 4 sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones, con especial atención a las industrias extractivas, párr. 40. Véase también el Informe del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas (A/HRC/17/31) y la Resolución 17/4 del Consejo de Derechos Humanos.

119 Véanse los artículos 19, 32 y 46 de la Declaración. Véase también A/HRC/12/34, párr. 46-53.

120 A/HRC/12/34, párr. 46 y 49.

121 Véanse las observaciones finales del Comité sobre Bolivia (Estado Plurinacional de) (CERD/C/BOL/CO/17-20) y Ecuador (CERD/EQU/CO/20-22).

122 Observaciones finales sobre México (CERD/C/MEX/Q/16-17).

123 Observaciones finales sobre Etiopía (E/C.12/ETH/CO/1-3).

124 Observaciones finales sobre Namibia (CRC/C/NAM/CO/2-3).

125 Véase A/HRC/17/31 y Consejo de Derechos Humanos, Resolución 17/4. Para un examen exhaustivo de la responsabilidad de las empresas en lo tocante a los derechos de los indígenas, véase el Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas (A/HRC/15/37).

Los objetivos de estas consultas pueden ser muy diversos. En consecuencia, el Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas instó a los Estados y las empresas a ir más allá de los acuerdos compensatorios y alentar la participación en la propiedad y los dividendos de las industrias extractivas, cuando los pueblos indígenas se muestren favorables a ese arreglo. El Relator Especial recomendó asimismo diversas modalidades de interacción entre los pueblos indígenas, los Estados y las empresas. Por ejemplo, en relación con un importante proyecto de desarrollo hidroeléctrico, el Relator recomendó que se creara un grupo de expertos independiente con miras a facilitar las consultas, bajo los auspicios de las Naciones Unidas.

3. EL CONSENTIMIENTO LIBRE, PREVIO E INFORMADO

El consentimiento libre, previo e informado es más que una simple consulta. Los Estados tienen la obligación de obtener ese consentimiento como objetivo de la consulta antes de emprender cualquiera de las acciones siguientes:

- Adopción de medidas legislativas o administrativas que afecten a los pueblos indígenas (artículo 19).
- Inicio de cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, incluyendo la minería y la utilización o explotación de otros recursos (artículo 32).

En determinadas circunstancias, existe la obligación de obtener el consentimiento de los pueblos indígenas interesados, más allá de la obligación general de hacer del consentimiento el objetivo de las consultas. Por ejemplo, la Declaración exige de manera explícita que los Estados obtengan el consentimiento de los pueblos indígenas en caso de:

- El traslado de los pueblos indígenas fuera de sus tierras o territorios (artículo 10).
- El almacenamiento o la eliminación de materiales peligrosos en sus tierras o territorios (artículo 29).

Además, los pueblos indígenas que perdieron involuntariamente la posesión de sus territorios, cuando éstos fueron “confiscados, tomados, ocupados o dañados sin su consentimiento libre, previo e informado” tienen derecho a la restitución de los mismos o a una indemnización adecuada, que puede consistir en tierras de igual extensión y calidad o en una compensación justa y equitativa (artículo 28). Asimismo, los pueblos indígenas tienen derecho a reparación respecto de los bienes culturales, intelectuales, religiosos y espirituales de los que hayan sido privados sin su consentimiento libre, previo e informado (artículo 11).

Otras circunstancias también pueden exigir el consentimiento libre, previo e informado, según la índole de las medidas propuestas y el alcance y profundidad de sus repercusiones sobre los pueblos indígenas. Según el Mecanismo de expertos, el derecho al consentimiento libre, previo e informado es un “elemento integral” del derecho a la libre determinación y la obtención de dicho consentimiento es indispensable en los asuntos de fundamental importancia para los derechos, la supervivencia, la dignidad y el bienestar de los pueblos indígenas.¹²⁶ De la misma manera, el Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas ha insistido en que “un efecto directo y considerable en la vida o los territorios de los pueblos indígenas establece una presunción sólida de que la medida propuesta no deberá adoptarse sin el consentimiento de los pueblos indígenas. En determinados contextos, la presunción puede convertirse en una prohibición de la medida o el proyecto, si no existe el consentimiento de los indígenas”.¹²⁷

126 Opinión N° 2 (2011) sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones.

127 A/HRC/12/34, párr. 47.



Una pastora mongola ordeña sus yaks en Must, provincia de Khovd (Mongolia). Foto: Naciones Unidas/Eskinder Debebe.

En su interpretación de los derechos de los pueblos indígenas, en relación con la aplicación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial también pide que se realicen consultas y se obtenga el consentimiento informado. En su Recomendación general N° 23, el Comité pide a los Estados partes que velen por que los pueblos indígenas tengan el mismo derecho a participar en la vida pública y que no se adopten decisiones que les afecten directamente sin haber obtenido antes su consentimiento informado. En referencia específica al derecho a las tierras y los recursos, el Comité pide la restitución en las situaciones en las que las decisiones se adoptaron sin haber obtenido el consentimiento previo e informado de los pueblos indígenas afectados. El Comité también hizo hincapié en que los Estados tienen la obligación de velar por el respeto del derecho de las comunidades indígenas a otorgar su libre consentimiento previo e informado para la planificación y ejecución de los proyectos que afecten al uso de sus tierras y recursos.¹²⁸ En fecha más reciente, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales amplió el sentido del consentimiento libre, previo e informado, en su Comentario general N° 21. En su interpretación de los derechos culturales, el Comité destaca que el derecho a participar en la vida cultural abarca los derechos de los pueblos indígenas a que les sean devueltos los recursos, las tierras y los territorios que tradicionalmente usaban y disfrutaban, en los casos en que se hubieren ocupado o utilizado esas tierras y territorios sin el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos afectados. El Comité también pide a los Estados que respeten “el principio del consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas en todos los aspectos concernientes al ámbito de aplicación de sus derechos específicos” y obtengan “su consentimiento libre, previo e informado cuando corra peligro la preservación de sus recursos culturales, especialmente aquellos asociados con su forma de vida y expresión cultural”.¹²⁹

128 Véanse, por ejemplo, las Observaciones finales del Comité sobre la República Democrática Popular Lao (CERD/LAO/CO/16-18) y sobre Canadá (CERD/CAN/CO/19-20).

129 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 21 (2009) sobre el derecho de toda persona a participar en la vida cultural.

En el mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo, en el caso *Saramaka*, que el Estado tiene el deber no sólo de consultar con los pueblos indígenas, sino también de obtener su consentimiento libre, previo e informado, de conformidad con sus costumbres y tradiciones, en los casos en que los proyectos de desarrollo o inversión en gran escala pudieran tener repercusiones importantes sobre los territorios de dichos pueblos.¹³⁰

En relación con la aplicación práctica del principio de consentimiento libre, previo e informado, se ha proporcionado la siguiente orientación:

Libre, debería implicar que no hay coerción, intimidación ni manipulación, y *previo* debería implicar que se ha tratado de obtener el consentimiento con suficiente antelación a cualquier autorización o comienzo de actividades y que se han respetado las exigencias cronológicas de los procesos de consulta/consenso con los pueblos indígenas. *Informado* debería implicar que se proporcione información que abarque, por lo menos, los siguientes aspectos: **[entre otros]** ... naturaleza, envergadura, ritmo, reversibilidad y alcance de cualquier proyecto o actividad propuesto; la razón o razones o el propósito del proyecto...; la duración; los lugares o las zonas que se verán afectados; una evaluación preliminar del probable impacto económico, social, cultural y ambiental, incluidos los posibles riesgos; el personal que probablemente intervendrá en la ejecución del proyecto propuesto; y los procedimientos que puede entrañar el proyecto. Este proceso puede incluir la opción de retirar el consentimiento prestado. Las consultas y la participación son componentes fundamentales de un proceso de **consentimiento**.¹³¹

Cierto número de organismos intergubernamentales de desarrollo e instituciones financieras internacionales han incorporado el consentimiento libre, previo e informado a sus políticas y programas relativos a los pueblos indígenas. La política del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo con respecto a los pueblos indígenas “promueve y apoya el derecho de los pueblos indígenas a dar libremente su consentimiento previo e informado respecto de los planes y programas de desarrollo que puedan afectarlos”.¹³² La Política Operativa sobre Pueblos Indígenas y la Estrategia para el Desarrollo Indígena aprobadas por el Banco Interamericano de Desarrollo promueven “mecanismos de participación y procesos que deben tener en cuenta el principio general del consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas”¹³³ y estipulan que “... antes de aprobar operaciones con impactos potenciales adversos particularmente significativos, el Banco requerirá evidencia de que el proponente del proyecto ha llegado a acuerdos satisfactorios y debidamente documentados con los pueblos afectados o se ha obtenido su consentimiento”.¹³⁴ El Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo reconoce también la necesidad de obtener el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas antes de comenzar cualquier actividad en sus territorios tradicionales, reasentar a los pueblos indígenas o iniciar cualquier proyecto que se proponga usar con fines comerciales sus recursos culturales, conocimientos, innovaciones o prácticas.¹³⁵

130 *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia del 28 de noviembre de 2007, Serie C, Nº 172.
131 “Informe del Seminario internacional sobre metodologías relativas al consentimiento libre, previo e informado y los pueblos indígenas, Nueva York, (Estados Unidos de América), 17 a 19 de enero de 2005” (E/C.19/2005/3), párr. 46-49.
132 El PNUD y los pueblos indígenas: Una política de compromiso (2001).
133 Banco Interamericano de Desarrollo, *Política Operativa sobre Pueblos Indígenas y Estrategia para el Desarrollo Indígena* (2006), pág. 34.
134 *Ibid.*, pág. 39.
135 Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, *Requisitos de rendimiento PR-7* (2008).

PUNTOS CLAVE: CAPÍTULO 3

- **El derecho a la libre determinación es un derecho colectivo del que son titulares todos los miembros de una comunidad o nación indígena en tanto que grupo y debe ejercerse de conformidad con los principios de justicia, democracia, respeto de los derechos humanos, igualdad, no discriminación, buena gobernanza y buena fe.**
- **Las estructuras autónomas de carácter político, económico y social de los pueblos indígenas sirven de apoyo al ejercicio eficaz de su derecho a la libre determinación.**
- **Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones, en los asuntos que pueden afectar a sus derechos, mediante representantes que ellos mismos elijan, de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones.**
- **La Declaración exige a los Estados que consulten y colaboren de buena fe con los pueblos indígenas interesados, por medio de sus propias instituciones representativas, con miras a obtener el consentimiento libre, previo e informado, antes de aprobar y poner en práctica medidas legislativas o administrativas que pudieran afectarles.**
- **La consulta y la participación son elementos fundamentales del proceso de obtención del consenso.**



Capítulo 4:

Contenido de la Declaración: Tierras, territorios y recursos; desarrollo con identidad; reparación y compensación

PREGUNTAS FUNDAMENTALES

- ¿Qué son las tierras, los recursos y los territorios de los pueblos indígenas?
- ¿De qué manera se relacionan los pueblos indígenas con sus tierras, recursos y territorios?
- ¿Qué medidas de protección existen para las tierras, los recursos y los territorios de los pueblos indígenas?
- ¿Con qué vías de reparación cuentan los pueblos indígenas en relación con sus derechos a tierras, recursos y territorios?
- ¿En qué consiste el desarrollo con cultura e identidad?



1. LOS DESAFÍOS QUE AFRONTAN LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN RELACIÓN CON LAS TIERRAS Y LOS RECURSOS NATURALES

Desde tiempos inmemoriales los pueblos indígenas mantienen una relación especial con la tierra, su fuente de sustento y la base de su existencia misma como comunidades. Las cuestiones relativas a la tierra, el territorio y el acceso a los recursos naturales siguen siendo esenciales para el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas.

La índole y la importancia de esas relaciones son fundamentales tanto para la subsistencia material como para la integridad cultural de numerosos pueblos indígenas.¹³⁶ El Foro Permanente ha formulado un comentario sobre el significado de esta relación entre los pueblos indígenas y sus tierras:

La tierra es la base de la vida y la cultura de los pueblos indígenas en todas partes. Por esa razón, la protección de su derecho a la tierra, los territorios y los recursos naturales constituye una demanda clave del movimiento internacional de los pueblos indígenas y de los pueblos y organizaciones indígenas de todo el planeta. También es evidente que la mayoría de los movimientos indígenas locales y nacionales han surgido en el contexto de la lucha contra las políticas y medidas que vulneraban sus derechos tradicionales de tenencia de la tierra y de gestión de los recursos naturales y que discriminaban contra ellos, que les expropiaban las tierras, que extraían recursos sin su consentimiento y que terminaban por desplazarlos y desposeerlos de sus territorios. Al no tener acceso los indígenas a sus tierras, territorios y recursos naturales, y al no respetarse sus derechos sobre ellos, se ve amenazada la supervivencia de las singulares gamas de cultura de los pueblos indígenas.

136 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales: Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. (OEA/Ser.L/V/II. Doc. 56/09, 2009), párr. 56.

*El derecho y el acceso a la tierra, así como el control sobre ella y sus recursos, son necesidades centrales para los pueblos indígenas de todo el mundo, que dependen de ese derecho y ese acceso para sobrevivir, tanto en el plano material como en el cultural. Para seguir existiendo con sus características propias, es imprescindible que los pueblos indígenas y sus comunidades puedan poseer, conservar y administrar sus territorios, tierras y recursos.*¹³⁷

Privados de los recursos naturales de sus tierras y territorios, los pueblos indígenas pueden verse desposeídos de una parte significativa de su libre determinación económica y política y su capacidad de desarrollo autónomo. En muchos casos, los pueblos indígenas pueden verse privados de sus culturas y del ejercicio de otros derechos humanos a causa de la pobreza extrema y de la falta de acceso a los medios de subsistencia.¹³⁸

Dos limitaciones primordiales al disfrute libre y pleno de los derechos de los pueblos indígenas a sus tierras, territorios y recursos tienen que ver con la incapacidad de los Estados para reconocer la existencia del uso, la ocupación y la propiedad de los indígenas y la incapacidad de los Estados para otorgar la condición jurídica adecuada, la capacidad legal y otros derechos jurídicos de los indígenas en lo tocante a la propiedad de la tierra.¹³⁹

Otros grupos indígenas afrontan problemas derivados de la abrogación de derechos dimanantes de tratados y de la falta de demarcación de sus tierras.

Las cuestiones relativas a la tenencia de la tierra y los pueblos indígenas pueden generar situaciones de gran complejidad y conflicto en los lugares donde las leyes nacionales han evolucionado sin tener en cuenta, reconocer o proteger los derechos de los pueblos indígenas a sus tierras, territorios y recursos naturales. Muchos pueblos indígenas han padecido la pérdida de sus tierras, expropiadas en aras del interés nacional, y los desplazamientos y reasentamientos subsecuentes han tenido múltiples repercusiones negativas sobre el bienestar de las comunidades indígenas y el disfrute de sus derechos.¹⁴⁰

Las repercusiones sociales, medioambientales y culturales de los proyectos de desarrollo de gran envergadura y de las industrias extractivas constituyen también motivos de preocupación creciente para numerosos pueblos indígenas. El Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas definió durante su mandato a las industrias extractivas como una fuente de especial preocupación.¹⁴¹



Una mujer del pueblo *Bakoya* delante de su hogar en la aldea de Imbong, en la provincia de Ogooué-Ivindo, en el noreste de Gabón.
Foto: Naciones Unidas/Gill Fickling.

¹³⁷ E/2007/43 y E/C.19/2007/12, párr. 5-6.

¹³⁸ E/CN.4/Sub.2/2004/30, párr. 58.

¹³⁹ E/CN.4/Sub.2/2001/21, párr. 34.

¹⁴⁰ *Ibid.*, párr. 48-84.

¹⁴¹ A/HRC/18/35.

2. LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS A SUS TIERRAS, RECURSOS Y TERRITORIOS

Lo que son las tierras, los recursos y los territorios de un determinado pueblo indígena dependerá de las circunstancias específicas de la comunidad en cuestión. En la Declaración se reconoce el derecho de los pueblos indígenas a sus tierras, recursos y territorios, e incluso el derecho a tierras, recursos y territorios que tradicionalmente pertenecieron a los pueblos indígenas pero que ahora están bajo el control de otros, por situaciones de hecho o de derecho.

En la Declaración se reconocen ampliamente los derechos de los pueblos indígenas a sus tierras, territorios y recursos naturales, lo que abarca:

- El derecho a fortalecer su propia relación espiritual con las tierras y los recursos (artículo 25).
- El derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional (artículo 26).
- El derecho a la reparación, por medios que pueden incluir la restitución, o cuando ello no sea posible, una indemnización justa y equitativa por las tierras, los territorios y los recursos que tradicionalmente hayan poseído u ocupado o utilizado y que hayan sido confiscados, tomados, ocupados, utilizados o dañados sin su consentimiento libre, previo e informado (artículo 28).
- El derecho a la conservación y protección del medio ambiente y de la capacidad productiva de sus tierras, territorios y recursos (artículo 29).
- El derecho a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o el uso de sus tierras o territorios y otros recursos (artículo 32).

En la Declaración se exige a los Estados que adopten medidas para defender y promover los derechos de los pueblos indígenas a sus tierras, territorios y recursos, tales como imponer restricciones al almacenamiento y la eliminación de materiales peligrosos en las tierras o territorios de los pueblos indígenas (artículo 29) y restringir el uso con fines militares de las tierras y territorios de los pueblos indígenas (artículo 30).

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos cuenta con un cuerpo de jurisprudencia muy desarrollado en lo tocante a los derechos de los pueblos indígenas a sus tierras, territorios y recursos. Este sistema ha emitido numerosas sentencias en casos que atañen a la posesión de la tierra por los indígenas. Por ejemplo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictaminó que, como producto de la costumbre, la posesión de la tierra debería bastar para que las comunidades indígenas que carezcan de un título real sobre la propiedad de la tierra obtengan el reconocimiento oficial de dicha propiedad y el consiguiente registro.¹⁴²

La Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos confirmó que los pueblos indígenas tienen derecho a la propiedad de las tierras y los recursos nacionales que han usado tradicionalmente. De las opiniones que la Comisión Africana expresó en el Caso *Endorois*, pueden sacarse las conclusiones siguientes:

- (1) La posesión tradicional de la tierra por parte de los pueblos indígenas tiene un efecto equivalente a la tenencia en virtud de título de propiedad emitido por el Estado;
- (2) La posesión tradicional da derecho a los pueblos indígenas a pedir el reconocimiento oficial y el registro del título de propiedad;
- (3) Los miembros de las comunidades indígenas que se han visto obligados a abandonar sus tierras tradicionales o que han perdido su posesión, conservan derechos de propiedad sobre las mismas, aunque carezcan del título oficial, a menos que las tierras hayan sido transferidas a terceros lícitamente y de buena fe; y

¹⁴² Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia del 31 de agosto de 2001, Serie C, N° 66, párr. 151.

- (4) Los miembros de las comunidades indígenas que se han visto obligados a abandonar sus tierras tradicionales o que han perdido posesión de ellas, cuando dichas tierras hayan sido lícitamente transferidas a terceros inocentes, tienen derecho a reparación por ese hecho o a obtener otras tierras de igual extensión y calidad. Por consiguiente, la posesión no es un requisito ineludible para la existencia de los derechos de los indígenas a la restitución de sus tierras.¹⁴³

En el Caso *Endorois*, la Comisión Africana sostuvo la opinión de que, con el fin de crear una reserva de caza, el Estado desalojó ilícitamente a los *Endorois* de sus tierras ancestrales y destruyó sus posesiones. La Comisión también adujo que los trastornos y el desarraigo de los *Endorois* y la denegación de sus derechos de propiedad sobre sus tierras ancestrales fueron desproporcionados en relación con las necesidades públicas que pudiera haber satisfecho una reserva de caza.

El Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas ha promovido activamente los derechos de los pueblos indígenas a sus tierras y recursos mediante la publicación de informes temáticos e informes sobre las visitas realizadas a diversos países.¹⁴⁴ Los derechos de los pueblos indígenas relativos a la protección de sus tierras, territorios y recursos tienen implicaciones que van más allá de la protección de las tierras mismas. Las preocupaciones conexas han sido objeto de examen por varios titulares de mandatos de procedimientos especiales.

El Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, en relación con el derecho a la no discriminación en este contexto, recomendó la adopción de medidas para proteger las tierras de los pueblos indígenas como parte de la protección del derecho a un nivel de vida adecuado. El Relator Especial señaló además que “las medidas que tienen por objeto hacer realidad el derecho de los pueblos indígenas a una vivienda adecuada deberían abarcar el respeto a sus tierras tradicionales y la formulación de políticas relativas a las tierras y las viviendas que tuvieran en cuenta sus características culturales”.¹⁴⁵

El Relator Especial sobre el derecho a la alimentación ha recomendado en múltiples ocasiones a los Estados que adopten medidas para velar por la protección de los derechos de los indígenas a sus tierras, con el fin de asegurarles el ejercicio del derecho a la alimentación.¹⁴⁶

Los derechos de los pueblos indígenas a sus tierras y recursos se derivan de sus derechos a la integridad cultural, la no discriminación, la libre determinación y la propiedad, comprendido el derecho a la propiedad o la utilización colectiva. El derecho a ser consultado y a otorgar el consentimiento son también elementos fundamentales del derecho de los pueblos indígenas a sus tierras y recursos naturales. La interpretación que de estos derechos hacen los órganos regionales e internacionales de derechos humanos, así como su aplicación en relación con los derechos de los pueblos indígenas a sus tierras y recursos naturales, se examinan en los Capítulos 2 y 3 del presente manual.

3. DESARROLLO CON CULTURA E IDENTIDAD

Aunque los pueblos indígenas tienen el derecho a desarrollarse conjuntamente con las comunidades y sociedades más amplias en las que viven, a menudo existen preocupaciones particulares con respecto a los pueblos indígenas que siempre deben tenerse en cuenta en lo tocante a la elaboración de las iniciativas que les conciernen.¹⁴⁷ El concepto de desarrollo con cultura e identidad reconoce que los pueblos indígenas pueden evaluar el bienestar de sus comunidades y el uso adecuado de sus tierras, territorios y recursos de un modo diferente a las comunidades no indígenas.

143 *El Centre for Minority Rights Development (Kenya) y el Minority Rights Group International en representación del Endorois Welfare Council vs. Kenya*, Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, 276/2003 (4 de febrero de 2010), párr. 209.

144 Véanse, por ejemplo, los informes del Relator Especial al Consejo de Derechos Humanos sobre las industrias extractivas que realizan operaciones dentro de territorios indígenas o en proximidad de ellos (A/HRC/18/35 y A/HRC/21/47).

145 E/CN.4/2006/41/Add.3, pág. 22.

146 A/HRC/13/33/Add.5.

147 A/65/264, párr. 25.

En muchos casos, los modelos de desarrollo basados en la modernización y la industrialización han contribuido a la destrucción de los recursos naturales y los sistemas económicos, sociales, docentes, culturales, espirituales y de gobernanza, salud y conocimientos de los indígenas. Los pueblos indígenas también han afrontado problemas cuando han tratado de mantener sus estrategias y prioridades en materia de tierras, territorios y recursos, porque sus culturas e identidades han sido consideradas como “obstáculos” para el progreso. El desarrollo con cultura e identidad se caracteriza por un enfoque integral que trata de basarse en los derechos colectivos, la seguridad y un mayor control y autogobierno en lo tocante a las tierras, los territorios y los recursos.¹⁴⁸

La Declaración proporciona un amplio marco normativo para fomentar el desarrollo con cultura e identidad, centrado en los artículos 3 y 32. En estas disposiciones se reconoce el derecho de los pueblos indígenas a determinar y elaborar prioridades y estrategias en relación con el desarrollo de sus tierras, territorios y recursos, basadas en su derecho a la libre determinación. Un aspecto fundamental para el ejercicio de la libre determinación es el derecho de los pueblos indígenas a mantener sus propias instituciones representativas y a que éstas sean respetadas y consultadas por los Estados y las empresas. Los conocimientos y los idiomas tradicionales son elementos esenciales en el desarrollo con cultura e identidad de los pueblos indígenas y sus intereses, conocimientos y experiencias deben colocarse en el centro de las metodologías cuando se acopian conocimientos acerca de ellos.¹⁴⁹

Las INDH se encuentran en una posición ventajosa para promover el desarrollo con cultura e identidad. Los conflictos en torno a las tierras, los territorios y los recursos pueden comunicarse a las INDH y, mediante la aplicación de la Declaración, estas instituciones pueden contribuir a velar por que se respeten las estrategias y prioridades de los pueblos indígenas. Las INDH también pueden contribuir a la investigación y la formulación de políticas con miras a fomentar el conocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, incluido el derecho a la libre determinación, y dar orientaciones con objeto de crear estructuras institucionales que apoyen la aplicación de esos derechos.

4. REPARACION Y COMPENSACIÓN

Asimismo, las INDH están en buena posición para promover los derechos de los pueblos indígenas mediante la aplicación y promoción de los artículos de la Declaración que conciernen a las tierras, los territorios y los recursos. En la Declaración se reconocen varios derechos relativos al resarcimiento y la compensación por la violación de los derechos de los indígenas a sus tierras, recursos y territorios.

En el artículo 28 se detallan los derechos de los pueblos indígenas a la reparación y compensación cuando sus tierras, recursos y territorios han sido tomados, usados o dañados sin su consentimiento. Este derecho otorga una reparación a los pueblos indígenas que han sido desposeídos de sus tierras y territorios, de manera que:

- Cuando sea posible, se les restituyan las tierras, territorios y recursos de los que han sido desposeídos.
- Cuando esto no sea posible, se les pague una indemnización justa, que podría incluir la cesión de otras tierras, territorios y recursos, una compensación monetaria, oportunidades de desarrollo (por ejemplo, oportunidades de empleo) u otros beneficios con los que los pueblos indígenas estén de acuerdo.

Usando un enfoque similar al que adoptó el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial en su Recomendación general N° 23, la restitución de tierras y territorios debe ser la medida primordial de reparación. Las otras modalidades de reparación y compensación únicamente se deben examinar cuando la restitución no sea posible.¹⁵⁰

148 Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas, Los pueblos indígenas: desarrollo con cultura e identidad: artículos 3 y 32 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Informe de la reunión del grupo internacional de expertos, Nueva York (Estados Unidos de América), 19-30 de abril de 2010” (E/C.19/2010/14), párr. 19-22.

149 Ibid., párr. 40, 42 y 44.

150 Véase también J. Gilbert y C. Doyle, “A New Dawn over the Land: Shedding Light on Collective Ownership and Consent” en *Reflections on the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, S. Allen y A. Xanthaki, editores (2011), pág. 299.

PUNTOS CLAVE: CAPÍTULO 4

- Lo que son las tierras, recursos y territorios de un determinado pueblo indígena dependerá de las circunstancias específicas de la comunidad en cuestión.
- Dos limitaciones primordiales al disfrute libre y pleno de los derechos de los pueblos indígenas a sus tierras, territorios y recursos tienen que ver con la incapacidad de los Estados para reconocer la existencia del uso, la ocupación y la propiedad de los pueblos indígenas y la incapacidad de los Estados para otorgar la condición jurídica adecuada, la capacidad legal y otros derechos jurídicos de los pueblos indígenas en lo tocante a la propiedad de la tierra
- Los Estados tienen la obligación de proporcionar mecanismos eficaces de reparación cuando no se haya obtenido el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas.



Capítulo 5:

Aplicación de la Declaración

PREGUNTAS FUNDAMENTALES

- ¿Cuál es la condición jurídica de la Declaración?
- ¿Cómo se relaciona la Declaración con otros estándares internacionales?
- ¿Qué función pueden desempeñar las INDH en la promoción de los derechos de los pueblos indígenas?



1. LA CONDICIÓN JURÍDICA DE LA DECLARACIÓN

La Declaración fue aprobada mediante la Resolución 61/295 de la Asamblea General. A diferencia de los tratados o convenios, las Resoluciones no generan, por sí mismas, obligaciones jurídicamente vinculantes para los Estados. Sin embargo:

... como resolución aprobada por la Asamblea General con los votos de una mayoría abrumadora de Estados Miembros, la Declaración representa la asunción de un compromiso con sus disposiciones por parte de las Naciones Unidas y sus Estados Miembros, en el marco de las obligaciones establecidas por la Carta de las Naciones Unidas.¹⁵¹

La Declaración no crea derechos nuevos o especiales para los pueblos indígenas; más bien profundiza en las normas existentes y pone de relieve en qué medida se aplican a la situación específica de los pueblos indígenas. Por lo tanto, la Declaración ilustra la índole indivisible e interdependiente de las normas y los criterios internacionales relativos a los derechos humanos:

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas representa un entendimiento común fehaciente, en el plano global, del contenido mínimo de los derechos de los pueblos indígenas, que se fundamenta en diversas fuentes de normas internacionales de derechos humanos. Producto de un prolongado proceso de redacción, la Declaración refleja normas de derechos humanos de aplicación general, y a la vez las enriquece, según se interpretan y aplican por los órganos establecidos en virtud de tratados regionales y de las Naciones Unidas, así como las normas establecidas por el Convenio N° 169 de la OIT y por otros instrumentos y procesos pertinentes.

En consecuencia, la Declaración no se propone conferir a los pueblos indígenas una serie de derechos humanos especiales o nuevos, sino que ofrece una versión de los principios y las normas generales de derechos humanos contextualizada respecto de las circunstancias concretas históricas, culturales y sociales de los pueblos indígenas. Las normas proclamadas por la Declaración comparten un carácter básicamente reparador, ya que tratan de poner remedio a los obstáculos y la discriminación sistémicos a los que se han enfrentado los pueblos indígenas para disfrutar de sus derechos humanos básicos. Desde esta perspectiva, el contenido de la Declaración está vinculado a las obligaciones ya contraídas por los Estados en virtud de otros instrumentos de derechos humanos.¹⁵²

En una declaración conjunta publicada con motivo de la celebración del Día Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo de 2008, la Alta Comisionada interina de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Kyung-wha Kang, y el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las

151 A/64/338, párr. 48.

152 A/HRC/9/9, párr. 85-86.

libertades fundamentales de los pueblos indígenas, James Anaya, formularon este llamamiento en pro del compromiso político con la Declaración:

*La aprobación de la Declaración [...] –por importante que haya sido– no cambiará por sí sola las vidas cotidianas de los hombres, las mujeres y los niños cuyos derechos defiende. Para lograrlo, necesitamos el compromiso político de los Estados, la cooperación internacional y el apoyo y la buena voluntad de la población en general, con el fin de crear y aplicar una gama de programas políticos de gran intensidad, concebidos y ejecutados en consulta con los propios pueblos indígenas.*¹⁵³

En la Declaración se usa un lenguaje que impone obligaciones y responsabilidades a los Estados.¹⁵⁴ En consecuencia, el sistema de las Naciones Unidas recomienda cada vez más a los Estados que adopten medidas concretas, orientadas específicamente al respecto. Por ejemplo, habida cuenta del contenido de la Declaración, el Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas ha formulado a los Estados recomendaciones en el sentido de que deben revisar las leyes y políticas que afectan a los pueblos indígenas.¹⁵⁵

Como quedó señalado anteriormente, los derechos de los pueblos indígenas se basan en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Diversas disposiciones del 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 son especialmente pertinentes para los asuntos relativos a los pueblos indígenas. En sus informes y recomendaciones, los órganos creados en virtud de los tratados han formulado interpretaciones generales de los derechos estipulados en estos tratados y su aplicación a los pueblos indígenas:

- El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial dio a conocer su Recomendación N° 23, en la que pide a los Estados partes que velen por el reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas a la cultura, la tierra y la participación política. Asimismo, el Comité formuló un comentario general sobre las “medidas especiales” en el que aclaró que los derechos de los pueblos indígenas, que son derechos permanentes, no deben confundirse con las “medidas especiales” de índole temporal –que tienen por objeto remediar discriminaciones pasadas o enmendar desigualdades presentes–.
- El Comité de los Derechos del Niño aprobó una observación general importante y exhaustiva sobre los derechos de los niños indígenas y se ha referido a la Declaración en su examen de los informes presentados por los Estados partes.
- El Comité de Derechos Humanos sigue invocando el derecho a la libre determinación en relación con los pueblos indígenas, especialmente el artículo 1 (2) (el derecho a disponer libremente de la riqueza natural y el derecho a asegurar sus medios de subsistencia). El Comité ha hecho hincapié también en que los Estados tienen la obligación de “velar por que los pueblos indígenas puedan ejercer su derecho al consentimiento libre, previo e informado”.¹⁵⁶ Además el Comité ha interpretado el artículo 27 (el derecho a la cultura) como un fundamento válido para las reclamaciones de los pueblos indígenas en relación con las tierras y los recursos.
- El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales hizo referencia al artículo 1, en relación con el ejercicio efectivo del derecho de los pueblos indígenas a sus territorios, tierras y recursos naturales ancestrales. El Comité aprobó una observación general sobre la no discriminación en materia de derechos económicos, sociales y culturales que es muy pertinente para los pueblos indígenas. Asimismo, el Comité aprobó una importante observación general sobre el derecho

153 Declaración conjunta del Alto Comisionado interino de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas (9 de agosto de 2008), disponible en www.un.org/events/indigenous/2008/hcmessage.shtml.

154 Véanse, por ejemplo, los artículos 38, 41 y 42 de la Declaración.

155 Por ejemplo, el Relator Especial recomendó a la Federación de Rusia que debería “emprender un examen de amplio espectro de las leyes y políticas de la Federación de Rusia a fin de velar por su compatibilidad con la Declaración y adoptar otras medidas concertadas para aplicar los criterios de la Declaración en el contexto específico de los pueblos indígenas de Rusia” (A/HRC/15/37/Add.5), párr. 82.

156 CCPR/C/TGO/CO/4, párr. 21.



Vista panorámica del 61 período de sesiones de la Asamblea General, el 13 de septiembre de 2007. Foto: Naciones Unidas/Paulo Filgueiras.

a participar en la vida cultural, que contiene un texto sustantivo sobre los pueblos indígenas y en el que se afirman los derechos reconocidos en la Declaración. El texto vincula los derechos territoriales con la identidad cultural y usa el lenguaje de la Declaración en lo tocante al derecho de los indígenas a la tenencia y el control de sus tierras, territorios y recursos, y además insiste en que los Estados deben respetar el principio del consentimiento libre, previo e informado en todos los asuntos que conciernan a los derechos de los pueblos indígenas.

Otros factores adicionales añaden peso a la importancia de la Declaración y a su capacidad de influir en la normativa de los derechos humanos:

- En el momento en que adoptó, la Declaración contó con el apoyo de la mayoría de los Estados; sólo cuatro países votaron en contra (Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Estados Unidos de América) y hubo 11 abstenciones.¹⁵⁷ Desde entonces, los cuatro Estados que votaron en contra de la Declaración han cambiado de posición. Este apoyo universal indica la existencia de un consenso internacional sobre la expresión normativa de los derechos de los pueblos indígenas en una forma que es coherente con los criterios internacionales vigentes en materia de derechos humanos. La reiterada referencia a la Declaración que figura en el Examen Periódico Universal (EPU) pone de relieve aún más este consenso internacional.¹⁵⁸
- La elaboración de la Declaración abarcó un periodo de 20 años. En ese tiempo, tanto los pueblos indígenas como los Estados participaron activamente en lo que algunos Estados calificaron de “negociaciones”.¹⁵⁹ Por consiguiente, la Declaración pone de manifiesto los puntos de confluencia entre los pueblos indígenas del mundo y los Estados Miembros de las Naciones Unidas.¹⁶⁰ Como señaló el Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, la promoción y participación de los pueblos indígenas a lo largo de varios decenios confiere un

¹⁵⁷ “General Assembly adopts Declaration on the Rights of Indigenous Peoples; ‘Major step forward’ towards human rights for all,” says President, 61st session of the General Assembly, 107th and 108th Plenary Meeting” (Comunicado de prensa GA/10612), 13 de septiembre de 2007.

¹⁵⁸ Véanse, por ejemplo, A/HRC/12/8/Add.1, párr. 6; y A/HRC/11/17, párr. 86 y las recomendaciones 45 y 52.

¹⁵⁹ E. Voyiakis, “Voting in the General Assembly as Evidence of Customary International Law?” en *Reflections on the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, pág. 216.

¹⁶⁰ E/C.19/2009/14, Anexo, párr. 9.

alto grado de legitimidad a la Declaración y a sus normas, que “reflejan básicamente las propias aspiraciones de los pueblos indígenas”.¹⁶¹

- Cada vez se extiende más la opinión de que diversos aspectos de la Declaración forman parte ya del derecho internacional consuetudinario.¹⁶²

2. LA FUNCIÓN DE LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE DERECHOS HUMANOS

Las instituciones nacionales de derechos humanos (INDH) se encuentran en una posición privilegiada para servir de puente entre el sistema internacional de derechos humanos y las realidades que enfrentan los pueblos indígenas. Las INDH son parte fundamental de todo sistema nacional sólido de protección de los derechos humanos y desempeñan una función esencial al conectar los criterios internacionales con la protección dentro de cada país.

Hay diferencias importantes entre la estructura y las funciones de las distintas INDH. Estas diferencias reflejan los diversos contextos nacionales en las que las INDH funcionan. Pero los Principios de París ofrecen un marco normativo amplio en el que las INDH pueden llevar a cabo sus programas de trabajo específicos. A través de este marco, las INDH pueden fomentar la protección, promoción y realización de los derechos humanos de los pueblos indígenas.

PRINCIPIOS DE PARÍS

Competencias y atribuciones

1. La institución nacional será competente en el ámbito de la promoción y protección de los derechos humanos.
2. La institución nacional dispondrá del mandato más amplio posible, claramente enunciado en un texto constitucional o legislativo, que establezca su composición y su ámbito de competencia.
3. La institución nacional tendrá, en particular, las siguientes atribuciones:
 - (a) presentar, a título consultivo, al gobierno, al Parlamento y a cualquier otro órgano pertinente, a instancia de las autoridades interesadas o en ejercicio de su facultad de autosumisión, dictámenes, recomendaciones, propuestas e informes sobre todas las cuestiones relativas a la protección y promoción de los derechos humanos; la institución nacional podrá decidir hacerlos públicos; los dictámenes, las recomendaciones, las proposiciones y los informes, así como cualquier prerrogativa de la institución nacional, abarcarán las siguientes esferas:
 - (i) todas las disposiciones de carácter legislativo y administrativo, así como las relativas a la organización judicial, destinadas a preservar y ampliar la protección de los derechos humanos; a este respecto, la institución nacional examinará la legislación y los textos administrativos en vigor, así como los proyectos y proposiciones de ley y hará las recomendaciones que considere apropiadas para garantizar que esos textos respeten los principios fundamentales en materia de derechos humanos; en caso necesario, la institución nacional recomendará la aprobación de una nueva legislación, la modificación de la legislación en vigor y la adopción de medidas administrativas o su modificación;



161 A/65/264.

162 E/C.19/2009/14, Anexo, párr. 6-13; y J. Anaya y S. Wiessner, “OP-ED: The UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: Towards Re-empowerment” en *Jurist*, 3 de octubre de 2007, disponible en <http://jurist.org/forum/2007/10/un-declaration-on-rights-of-indigenous.php>.

- (ii) toda situación de violación de los derechos humanos de la cual decida ocuparse;
- (iii) la elaboración de informes sobre la situación nacional en materia de derechos humanos en general o sobre cuestiones más específicas;
- (iv) señalar a la atención del Gobierno las situaciones de violación de los derechos humanos en cualquier parte del país, proponer medidas encaminadas a poner término a esas situaciones y, en su caso, emitir un dictamen sobre la posición y reacción del gobierno;
- (b) promover y asegurar que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que el Estado sea parte, y que su aplicación sea efectiva;
- (c) alentar la ratificación de esos instrumentos o la adhesión a esos textos y asegurar su aplicación;
- (d) contribuir a la elaboración de los informes que los Estados deban presentar a los órganos y comités de las Naciones Unidas, así como a las instituciones regionales, en cumplimiento de sus obligaciones contraídas en virtud de tratados y, en su caso, emitir un dictamen a ese respecto, en el marco del respeto de su independencia;
- (e) cooperar con las Naciones Unidas y los demás organismos del sistema de las Naciones Unidas, las instituciones regionales y las instituciones de otros países que sean competentes en las esferas de la promoción y protección de los derechos humanos;
- (f) colaborar a la elaboración de programas relativos a la enseñanza y la investigación en la esfera de los derechos humanos y participar en su aplicación en el ámbito escolar, universitario y profesional;
- (g) dar a conocer los derechos humanos y la lucha contra todas las formas de discriminación, en particular la discriminación racial, sensibilizando a la opinión pública, en particular mediante la información y la enseñanza, recurriendo para ello a todos los medios de comunicación.

Principios complementarios relativos al estatuto de las comisiones dotadas de competencia cuasi jurisdiccional

La institución nacional podrá estar facultada para recibir y examinar denuncias y demandas relativas a situaciones particulares. Podrán recurrir a ella los particulares, sus representantes, terceros, organizaciones no gubernamentales, asociaciones de sindicatos y cualquier otra organización representativa. En ese caso, y sin perjuicio de los principios antes mencionados que se refieren a otros aspectos de la competencia de las comisiones, las funciones que se les encomienden podrán inspirarse en los siguientes principios:

- (a) tratar de hallar una solución amistosa mediante la conciliación o, dentro de los límites establecidos por ley, mediante decisiones obligatorias o, en su caso, cuando sea necesario, siguiendo un procedimiento de carácter confidencial;
- (b) informar al autor de la demanda acerca de sus derechos, en particular de los recursos de que dispone, y facilitarle el acceso a esos recursos;
- (c) conocer de todas las denuncias o demandas o transmitir las a cualquier otra autoridad competente, dentro de los límites establecidos por ley;
- (d) formular recomendaciones a las autoridades competentes, en particular proponer modificaciones o reformas de leyes, reglamentos y prácticas administrativas, especialmente cuando ellas sean la fuente de las dificultades encontradas por los demandantes para hacer valer sus derechos.

Este amplio mandato faculta a las INDH para relacionarse con todos los agentes pertinentes de ámbito nacional, así como para interactuar con los mecanismos internacionales, con miras a ayudar a fomentar, promover, proteger y hacer realidad los derechos humanos de los pueblos indígenas.

Por ejemplo, las INDH pueden utilizar sus competencias técnicas para supervisar y asesorar a los gobiernos a fin de velar por que sus leyes y políticas sean coherentes con los derechos que figuran en la Declaración y los protejan adecuadamente. Además, las funciones pedagógicas de las INDH pueden contribuir a sensibilizar a la población acerca de los derechos humanos de los pueblos indígenas y sobre la manera en que éstos pueden ejercerse.

Por lo general las INDH tienen competencias cuasi jurisdiccionales, que les facultan para investigar y, a veces, incoar demandas, así como para celebrar audiencias públicas e investigaciones nacionales sobre las violaciones de los derechos humanos de los pueblos indígenas.

PUNTOS CLAVE: CAPÍTULO 5

- **La Declaración es una resolución de la Asamblea General. Las resoluciones, por sí mismas, no generan obligaciones jurídicamente vinculantes para los Estados.**
- **La Declaración no crea derechos nuevos o especiales para los pueblos indígenas; más bien profundiza en las normas existentes y pone de relieve su aplicación a los pueblos indígenas**
- **En la Declaración se usa un lenguaje que impone obligaciones y responsabilidades a los Estados.**
- **Los órganos creados en virtud de los tratados usan la Declaración en sus informes y recomendaciones a los Estados.**
- **Los Principios de París ofrecen un amplio marco normativo en el que las INDH pueden llevar a cabo sus programas de trabajo específicos para fomentar la protección, promoción y realización de los derechos humanos de los pueblos indígenas.**



Parte II

Actividades y funciones de las instituciones nacionales de derechos humanos



Capítulo 6: El acceso de los pueblos indígenas a las INDH

Capítulo 7: Sensibilización y educación

Capítulo 8: Promover el cumplimiento de la Declaración

Capítulo 9: Investigaciones y denuncias

Capítulo 10: Investigaciones públicas

Introducción a la Parte II

La responsabilidad primordial en cuanto al fomento y la protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas corresponde a los Estados.¹⁶³

Por definición, las instituciones nacionales de derechos humanos (INDH) desempeñan una función esencial al asistir a los Estados en el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos. Las INDH pueden desempeñar una labor fundamental en la promoción, el cabildeo y el asesoramiento al Estado y a otros interesados, tales como las empresas, a fin de que cumplan con sus responsabilidades.¹⁶⁴

Las INDH pueden desempeñar una función importante al sensibilizar a la población sobre los asuntos relativos a los derechos humanos y disponer de oportunidades estratégicas de colaboración con las asociaciones de pueblos indígenas y otras ONG, a fin de abordar los problemas de derechos humanos que afectan a dichos pueblos.

Las INDH también vigilan el cumplimiento por el Estado de los criterios nacionales e internacionales de derechos humanos y muchas de ellas están facultadas para tramitar denuncias y realizar investigaciones.

Por último, las INDH se encuentran en una posición privilegiada para relacionarse con el sistema internacional de derechos humanos, mediante su contribución al proceso internacional de presentación de informes y la divulgación de la información pertinente en el plano nacional.

En la Parte II de este manual se exponen las medidas prácticas que las INDH pueden aplicar con el fin de promover los derechos de los pueblos indígenas, según figuran en la Declaración.

163 Debe recordarse que la actividad de las empresas – en particular, de las empresas transnacionales- es objeto de un escrutinio cada vez más intenso por parte de las entidades de derechos humanos. Véase, por ejemplo, A/HRC/15/37, párr. 26-91.

164 APF, *Consejo asesor de juristas en materia de derechos humanos, transparencia empresarial y responsabilidad gubernamental* (2008).

Capítulo 6:

El acceso de los pueblos indígenas a las INDH

PREGUNTAS FUNDAMENTALES

- ¿Cómo pueden las INDH promoverse y posicionarse a fin de resultar accesibles a los pueblos indígenas?
- ¿Cómo pueden las INDH interactuar eficazmente con los pueblos indígenas?
- ¿Cómo pueden las INDH incorporar una representación de los pueblos indígenas dentro de sus propias instituciones?



PRINCIPIOS FUNDAMENTALES PARA LA PARTICIPACIÓN DE LAS INDH

Principios de París

Competencias y atribuciones

3. La institución nacional tendrá, en particular, las siguientes atribuciones:

- (a) presentar, a título consultivo, al gobierno, al Parlamento y a cualquier otro órgano pertinente, a instancia de las autoridades interesadas o en ejercicio de su facultad de autosumisión, dictámenes, recomendaciones, propuestas e informes sobre todas las cuestiones relativas a la protección y promoción de los derechos humanos; la institución nacional podrá decidir hacerlos públicos; los dictámenes, las recomendaciones, las proposiciones y los informes, así como cualquier prerrogativa de la institución nacional, abarcarán las siguientes esferas:
 - (iv) señalar a la atención del Gobierno las situaciones de violación de los derechos humanos en cualquier parte del país, proponer medidas encaminadas a poner término a esas situaciones y, en su caso, emitir un dictamen sobre la posición y reacción del gobierno;
- (g) dar a conocer los derechos humanos y la lucha contra todas las formas de discriminación, en particular la discriminación racial, sensibilizando a la opinión pública, en particular mediante la información y la enseñanza, recurriendo para ello a todos los medios de comunicación.



Composición y garantías de independencia y pluralismo

1. La composición de la institución nacional y el nombramiento de sus miembros, por vía de elección o de otro modo, deberán ajustarse a un procedimiento que ofrezca todas las garantías necesarias para asegurar la representación pluralista de las fuerzas sociales (de la sociedad civil) interesadas en la promoción y protección de los derechos humanos, en particular mediante facultades que permitan lograr la cooperación eficaz o la participación de los representantes de:

- (a) las organizaciones no gubernamentales competentes en la esfera de los derechos humanos y la lucha contra la discriminación racial, los sindicatos, las organizaciones socioprofesionales interesadas, en particular juristas, médicos, periodistas y personalidades científicas;



Modalidades de funcionamiento

En el marco de sus actividades, la institución nacional deberá:

- (e) establecer grupos de trabajo integrados por sus miembros, cada vez que sea necesario, así como secciones locales o regionales para facilitar el desempeño de sus funciones;**
- (f) mantener la coordinación con los demás órganos de carácter jurisdiccional o de otra índole encargados de la promoción y protección de los derechos humanos (en particular, ombudsman, mediadores u otras instituciones similares);**
- (g) establecer relaciones con organizaciones no gubernamentales que se ocupen de la promoción y protección de los derechos humanos, el desarrollo económico y social, la lucha contra el racismo, la protección de los grupos especialmente vulnerables (en particular, niños, trabajadores migratorios, refugiados, incapacitados físicos y mentales) o de otras esferas especializadas, habida cuenta de la importancia fundamental de la labor de esas organizaciones para ampliar la acción de las instituciones nacionales.**

Para que las INDH puedan contribuir eficazmente a proteger, promover y hacer realidad los derechos humanos de los pueblos indígenas, deben estructurarse y funcionar de modo que ofrezcan fácil acceso a los pueblos indígenas y al público en general.

1. ACCESIBILIDAD

1.1. SENSIBILIZAR A LA POBLACIÓN ACERCA DE LA INDEPENDENCIA DE LAS INDH

Es importante que las INDH se den a conocer y promuevan sus funciones en la comunidad.

Esta autopromoción es aún más importante cuando el objeto específico de su labor son grupos minoritarios o marginados, como es el caso de los pueblos indígenas. Si los indígenas no están conscientes de la existencia y las funciones de las INDH, no podrán acceder a ellas.

Los métodos de comunicación usuales quizá no resulten suficientes cuando se trata de realizar actividades de divulgación con el fin de lograr la participación de los pueblos indígenas. En consonancia con los principios de derechos humanos, las INDH tienen el deber de adaptar sus mensajes de promoción para satisfacer las necesidades de sus diversos interlocutores, lo que incluye las necesidades de los pueblos indígenas. Por consiguiente, las INDH deben elaborar métodos de divulgación flexibles y adaptados a las características culturales de sus destinatarios y, cuando sea necesario, utilizar las lenguas indígenas.

Un mensaje fundamental que es preciso transmitir a los pueblos indígenas es que las INDH “reconocidas” – es decir, las que cumplen con los Principios de París – son órganos independientes. Las actividades de promoción bien orientadas que pongan de relieve la autonomía de las INDH con respecto al Estado pueden contribuir a sensibilizar a los pueblos indígenas en lo tocante a esa independencia.

1.2. SENSIBILIZAR ACERCA DE LAS ACTIVIDADES DE LAS INDH

Las INDH deben reconocer además que, aunque sean entidades independientes, también son órganos del Estado. Esta condición podría ejercer una influencia negativa en la idea que los pueblos indígenas se hagan de las INDH. Habida cuenta del legado histórico de medidas discriminatorias amparadas por los Estados, no es raro que los pueblos indígenas se muestren renuentes a tratar con los órganos del gobierno. Esta renuencia podría extenderse también a las INDH. Por consiguiente, es importante que las INDH difundan mensajes claros acerca de sus funciones, en particular acerca de su independencia del gobierno, y que se esfuercen en lograr la confianza de los pueblos indígenas.¹⁶⁵

¹⁶⁵ *Instituciones Nacionales de Derechos Humanos: Antecedentes, principios, funciones y responsabilidades*, Serie de capacitación profesional N° 4/Rev. 1 (Publicación de las Naciones Unidas, Número de venta S.09.XIV.4), pág. 13.

El sitio web de la Defensoría del Pueblo de Perú está disponible tanto en español como en quechua (idioma indígena). Algunos materiales de sensibilización también están disponibles en otras lenguas indígenas.¹⁶⁶



Véase el Capítulo 7 para un examen exhaustivo de las estrategias de promoción de las INDH.

1.3. ACCESIBILIDAD

Las INDH también deben ser físicamente accesibles para sus destinatarios. Con frecuencia los pueblos indígenas habitan en zonas geográficamente aisladas y la inaccesibilidad de las INDH puede representar un problema considerable.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos de Kenya tiene dos oficinas regionales situadas en zonas desatendidas del país, que cuentan con importantes grupos de población indígena. Entre los planes de la Comisión figura el de establecer más oficinas regionales.¹⁶⁷



No es raro que las INDH cuenten con una oficina situada en la capital del país o en otra ciudad céntrica y muy poblada. Las limitaciones implícitas en la financiación podrían conducir inevitablemente a esta situación.

Pero es importante que las INDH no excluyan deliberadamente a quienes viven en zonas remotas. Entre las medidas que podrían ampliar el alcance de las INDH figuran:

- La descentralización geográfica,
- El despliegue de funcionarios fuera de la sede,
- La creación de “polos de consulta”,
- La interacción con asociaciones, entidades prominentes y órganos representativos de los pueblos indígenas,
- El uso creativo de la tecnología, incluidas Internet y las redes sociales,
- Exposiciones y conferencias itinerantes en las zonas rurales.

Es de especial importancia que la ubicación geográfica de las INDH no menoscabe su capacidad de recibir e investigar adecuadamente las denuncias de violaciones de los derechos humanos. Cuando sea necesario, las INDH pueden crear otros procedimientos que faciliten la investigación eficaz y la resolución de las denuncias, sin que las personas tengan necesidad de acudir físicamente a la oficina de la institución.¹⁶⁸

166 Respuesta al cuestionario del ACNUDH sobre buenas prácticas en relación con los derechos de los pueblos indígenas.

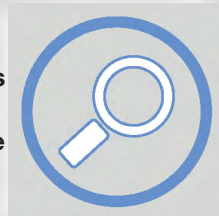
167 Ibid.

168 *Instituciones Nacionales de Derechos Humanos: Antecedentes, principios, funciones y responsabilidades*, págs. 82-83.

La **Oficina del Defensor del Pueblo de Namibia** ha tomado diversas medidas para aumentar su accesibilidad, en beneficio de quienes viven en zonas aisladas. Además de crear dos oficinas regionales, ha establecido 152 “puntos de visita” en todo el país. En función del presupuesto disponible, estos puntos reciben dos o tres visitas al año para compilar denuncias.

A fin de complementar los programas regionales de recepción de denuncias, el Defensor del Pueblo visita los asentamientos indígenas y celebra “reuniones comunitarias”. El objetivo de estas visitas es entrevistarse con los jefes tradicionales e informarles a ellos y a los miembros de la comunidad de las funciones y atributos del Defensor del Pueblo, y examinar los asuntos que se hayan sometido a la Oficina.

El Defensor del Pueblo emplea también la radio para llegar a las comunidades indígenas del interior del país, que son mayoritariamente analfabetas. La **Namibia Broadcasting Corporation** emite en todas las lenguas indígenas. Los anuncios radiofónicos permiten transmitir información acerca de los derechos humanos y la función del Defensor, que es presentado a la audiencia por un miembro del personal que habla la lengua indígena.¹⁶⁹



Además de la accesibilidad física, las INDH deben ser accesibles a los indígenas en términos de cultura. Las INDH pueden adoptar diversas medidas para velar por que los pueblos indígenas se sientan seguros en términos culturales cuando se relacionen con ellas, en tanto que instituciones. Algunas de estas medidas se exponen más detalladamente en las secciones siguientes.

2. FOMENTAR LA CONFIANZA CON LAS ORGANIZACIONES DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Con el fin de suscitar la participación eficaz de los pueblos indígenas, las INDH no deben limitarse a velar por la accesibilidad de sus estructuras, sino que deben también fomentar las relaciones de colaboración basadas en la confianza y el respeto mutuos con los pueblos indígenas y sus organizaciones. La obligación de realizar consultas y el principio del consentimiento libre, previo e informado deben orientar el desarrollo de estas relaciones.

La **Comisión Canadiense de Derechos Humanos** participa en las reuniones anuales de las Primeras Naciones y otros grupos que representan los intereses de los pueblos indígenas. En estas reuniones, la Comisión reparte material didáctico y de sensibilización sobre temas de derechos humanos y de sus propias funciones. Su participación en estos encuentros le ayuda a establecer relaciones de confianza con los pueblos de las Primeras Naciones.

Asimismo, la Comisión acoge los Foros de Prevención de la Discriminación, con el fin de fortalecer las alianzas y las redes de participantes. En 2010 el Foro del Ciclo de Crecimiento del Círculo de Sensibilización de la Comisión se centró en los derechos de los pueblos indígenas, especialmente en temas relativos al centro de trabajo.¹⁷⁰ El Foro permitió la interacción de representantes de grupos indígenas, empresas privadas, entidades gubernamentales y ONG en un marco informal, en el que también se celebraron seminarios y sesiones plenarias.



169 Ponencia presentada en el seminario del ACNUDH *Toward an Operational Guide for National Human Rights Institutions: Possible good practices in addressing the rights of Indigenous Peoples*, Ginebra (Suiza), 11 de julio de 2011.

170 Hay más información disponible al respecto en: www.chrc-ccdp.ca/preventing_discrimination/forum_2010_forum/archives-eng.aspx.

Las organizaciones de los pueblos indígenas pueden aportar competencias a las INDH con el fin de velar por que las actividades orientadas a suscitar la participación de los pueblos indígenas estén bien encaminadas y sean adecuadas en términos culturales y lingüísticos. Además, las relaciones de colaboración con las asociaciones de los pueblos indígenas pueden contribuir a que estos consideren más legítimas a las INDH y sus labores. Este cambio de percepción puede ayudar a superar cualquier renuencia a cooperar con las INDH.

La necesidad de establecer relaciones de colaboración con las organizaciones de los pueblos indígenas se examinará con más detalle en el Capítulo 7, en el contexto de las actividades de promoción de las INDH.

3. CREAR UNA PRESENCIA INDÍGENA A LO INTERNO DE LAS INDH

Además de buscar la colaboración con las organizaciones de los pueblos indígenas, las INDH deben reflejar en la composición de su personal la diversidad de sus destinatarios. Es de particular importancia que los grupos vulnerables, entre otros, los pueblos indígenas, estén representados en el personal de las INDH y que se les consulte acerca de las actividades y políticas de éstas que repercuten en los derechos de los pueblos indígenas y en sus comunidades. Es preciso que esa representación indígena en el personal de las INDH exista en todos los niveles de la institución, incluso en las esferas donde se adoptan las decisiones.¹⁷¹

En la medida de lo posible, las INDH deberían difundir ampliamente los anuncios de puestos vacantes fuera de las grandes ciudades, de modo que los aspirantes indígenas que viven en las zonas rurales tengan la oportunidad de presentar sus candidaturas. Una vez que el aspirante indígena ha sido nombrado, puede convertirse en una valiosa fuente de conocimientos para la INDH, en lo tocante a los problemas, las costumbres y la sensibilidad cultural de los pueblos indígenas. Los indígenas que son miembros del personal de las INDH también pueden ayudar a que las comunidades indígenas comprendan mejor la índole y las funciones de estas instituciones. Pero la simple presencia de personal indígena en las INDH tal vez no resulte suficiente para obtener la confianza de las comunidades indígenas. Para asegurarse de que los indígenas que figuran en el personal de la institución sean considerados como funcionarios legítimos, las INDH deben velar por que su contratación se realice de manera justa y transparente, y en consulta con los interesados.

La Oficina del Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala alberga a la Defensoría de los Derechos de los Pueblos Indígenas. La Defensoría fue creada en 1998 con el propósito de definir políticas y estrategias generales para que el Defensor del Pueblo pudiera hacer frente a las violaciones de los derechos humanos de los pueblos indígenas. Esta labor incluye las violaciones de los derechos colectivos.

La Defensoría cuenta con 51 funcionarios indígenas que hablan sus lenguas maternas, lo que ayuda a la institución en la recepción de las denuncias que los indígenas formulan en sus propios idiomas.¹⁷²



Los programas de empleo y las políticas de contratación específicamente orientadas a atraer candidatos indígenas pueden ser instrumentos eficaces para fomentar la “presencia” indígena en las INDH.

171 Véase el documento *New Delhi Guidelines on the Establishment of National Institutions on the Rights of Indigenous Peoples*, disponible en: www.aitpn.org/NIRIPS/new_delhi_guidelines.pdf.

172 Respuesta al cuestionario del ACNUDH sobre buenas prácticas en relación con los derechos de los pueblos indígenas.

La **Comisión de Derechos Humanos de Nueva Zelanda**¹⁷³ tiene el mandato específico de “promover, mediante la investigación, la educación y el debate, una mayor comprensión de las dimensiones relativas a los derechos humanos del Tratado de Waitangi y su relación con el derecho de derechos humanos nacional e internacional”.

La Comisión promueve la Declaración al mismo tiempo que realiza su labor en relación con el Tratado. Al equipo encargado de coordinar esta tarea le llaman “Ahí Kaa”, que en lengua Maorí significa: “Mantener el fuego del hogar”.

- En la práctica, su función consiste en:
- Facilitar las relaciones entre la Comisión y las comunidades Maoríes,
- Promover y coordinar la labor de la Comisión en lo tocante a fomentar el respeto y la comprensión de los derechos de los pueblos indígenas,
- Promover el Tratado de Waitangi ante la opinión pública como la promesa de dos pueblos de cuidarse mutuamente lo mejor posible,
- Ayudar a la Comisión para que incluya los derechos de los indígenas y el contenido del tratado a lo largo y ancho de su labor.



También es posible fomentar la incorporación de funcionarios indígenas a las INDH mediante programas laborales específicos. Las INDH podrían tratar de establecer unidades o programas específicamente centrados en promover la protección, promoción y realización de los derechos humanos de los pueblos indígenas.

LAS DIRECTRICES DE NUEVA DELHI SOBRE LA CREACIÓN DE INSTITUCIONES NACIONALES PARA LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS¹⁷⁴

En octubre de 2008, numerosas delegaciones de pueblos indígenas asistieron a una conferencia regional que celebró la Red de Pueblos Tribales e Indígenas Asiáticos. En la conferencia se aprobó un conjunto de directrices para la creación de instituciones nacionales para los derechos de los pueblos indígenas.

Las directrices se centraron en varios ámbitos, entre otros:

- Constitución, mandato, composición y nombramiento del personal, y estructura,
- Funciones y atribuciones, funciones cuasi judiciales, poderes de investigación,
- Procedimientos, investigaciones y presentación de informes,
- Autonomía financiera.

Estas directrices pueden servir de ayuda a las INDH en la creación de unidades específicamente dedicadas a los asuntos indígenas en el marco de sus instituciones.



173 Información facilitada por la Comisión de Derechos Humanos de Nueva Zelanda.

174 Disponible en: www.aitpn.org/NIRIPS/new_delhi_guidelines.pdf.

Un programa de trabajo puede ser de índole general (por ejemplo, concebido para abarcar la totalidad de la situación de los indígenas en el interior de un Estado determinado) o estar orientado a un ámbito específico (por ejemplo, centrado en el derecho de los pueblos indígenas a sus tierras, territorios y recursos). El personal encargado de estos programas debe satisfacer criterios de selección adicionales, que aseguren la idoneidad de su competencia y experiencia para trabajar de manera cuidadosa y apropiada con los pueblos indígenas.¹⁷⁵

Si no encuentran el personal adecuado para esas tareas, las INDH pueden contratar a consultores competentes y experimentados para ejecutar los programas o proyectos pertinentes. En este sentido, también serán importantes las alianzas y la colaboración con las organizaciones de los pueblos indígenas.

El Comisionado de justicia social para los Aborígenes e Isleños del Estrecho de Torres de la Comisión Australiana de Derechos Humanos¹⁷⁶ tiene el mandato de promover, defender y supervisar el disfrute y ejercicio de los derechos humanos de los Aborígenes e Isleños del Estrecho de Torres (los pueblos indígenas de Australia). Esta labor comprende la presentación de un informe anual ante el Parlamento Australiano en el que se formulan recomendaciones sobre el disfrute y ejercicio de los derechos humanos de los pueblos Aborígenes e Isleños del Estrecho de Torres y otro informe anual acerca de los efectos que sobre el ejercicio y disfrute de esos derechos tiene la ley denominada *Native Title Act*.

Al respecto, el Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas declaró que:

*“... el cargo de Comisionado de Justicia Social para los Aborígenes e Isleños del Estrecho de Torres de la Comisión Australiana de Derechos Humanos [es] un modelo excepcional para fomentar el reconocimiento y la protección de los derechos de los pueblos indígenas”.*¹⁷⁷

El Comisionado cuenta con el apoyo de un reducido equipo de funcionarios de la Unidad de Justicia Social de la Comisión. Todos los funcionarios de esta unidad deben cumplir dos requisitos adicionales en el proceso de selección:

- **Demostrar que poseen los conocimientos y la suficiente comprensión acerca de las cuestiones de derechos humanos que afrontan los Aborígenes e Isleños del Estrecho de Torres en la sociedad australiana de hoy y de las diversas circunstancias en que se encuentran esas comunidades.**
- **Demostrar que tienen la capacidad de comunicar con tacto y eficacia con los Aborígenes e Isleños del Estrecho de Torres.**

Estos criterios contribuyen a asegurar que el personal de la Unidad de Justicia Social es capaz de ayudar eficazmente al Comisionado en la ejecución de sus tareas y dispone de las competencias para relacionarse adecuadamente con los pueblos indígenas y sus asociaciones.



175 Ibid.

176 Información facilitada por la Comisión de Derechos Humanos de Australia.

177 A/HRC/15/37Add.4, párr. 78.



El saludo tradicional Maorí (hongí), en el que las personas juntan las narices y las frentes, simboliza la idea de compartir la fuerza vital y el soplo de la vida. Foto: Naciones Unidas/Evan Schneider.

4. RELACIONARSE CON LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Para las INDH es fundamental la capacidad de relacionarse con los pueblos indígenas y sus organizaciones, a fin de cumplir el cometido de ayudar a proteger, promover y hacer realidad los derechos humanos de esas comunidades. Sin la participación sustantiva de los pueblos indígenas y sus organizaciones, las INDH no podrían abordar adecuadamente los asuntos relativos a los derechos humanos que conciernen a dichos pueblos.

El **Centro Noruego de Derechos Humanos** creó un comité asesor para que le ayude a orientar sus actividades e informar sobre ellas. El comité asesor está compuesto por una amplia gama de defensores del pueblo, grupos de intereses y participantes de la sociedad civil. El comité somete al Consejo de Administración del Centro las candidaturas de dos representantes de la sociedad civil. Además, en el comité hay un escaño reservado a un representante del Parlamento Sami.¹⁷⁸



4.1. EL ENFOQUE BASADO EN LOS DERECHOS HUMANOS

Para que los programas sean eficaces, deben reflejar los criterios de derechos humanos y contribuir a fortalecerlos, y hacer otro tanto con las culturas y aspiraciones de los pueblos indígenas.¹⁷⁹ En lo esencial, al elaborar sus programas las INDH deberían adoptar un enfoque basado en los derechos humanos. En la Declaración y Plan de Acción de Viena¹⁸⁰ se afirma la naturaleza interdependiente de los derechos humanos y el desarrollo. En consecuencia, los organismos de las Naciones Unidas han adoptado un entendimiento común del desarrollo basado en los derechos humanos. Este entendimiento común puede proporcionar a las INDH un marco de referencia provechoso para elaborar enfoques basados en los derechos humanos que orienten sus labores específicas.

178 Hay información adicional al respecto en: www.jus.uio.no/smr/english/about/national-institution/about/advisory-committee.html.

179 Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Directrices sobre las cuestiones relativas a los pueblos indígenas* (2009), pág. 26.

180 Asamblea General, Resolución 48/121.

EL ENFOQUE DE LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO BASADO EN LOS DERECHOS HUMANOS: HACIA UN ENTENDIMIENTO COMÚN¹⁸¹



Comprensión colectiva

1. Todos los programas, las políticas y la asistencia técnica al servicio de la cooperación para el desarrollo deberían promover la realización de los derechos humanos, en la forma establecida en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales de derechos humanos.
2. Los estándares y principios de derechos humanos contenidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como en otros instrumentos internacionales de derechos humanos, y los principios derivados de los mismos, guían la cooperación y programación para el desarrollo, en todos los sectores y en todas las fases del proceso de programación.
3. La cooperación para el desarrollo contribuye al desarrollo de las capacidades de los “detentores de deberes” para cumplir con sus obligaciones y/o las capacidades de los “titulares de derechos” para reclamar sus derechos.

Elementos necesarios, específicos y exclusivos del enfoque basado en los derechos humanos:

- (a) La evaluación y el análisis determinan las pretensiones de los titulares de derechos y las obligaciones correspondientes de los detentores de deberes, así como las causas inmediatas, subyacentes y estructurales de la no-realización de los derechos humanos.
- (b) Los programas evalúan la capacidad de los titulares de derechos a reclamar sus derechos y de los detentores de deberes a cumplir con sus obligaciones. Luego ellos desarrollan estrategias para acrecentar estas capacidades.
- (c) Los programas monitorean y evalúan ambos resultados y procesos guiados por los estándares y los principios de derechos humanos.
- (d) Los programas reciben la información mediante las recomendaciones de los organismos y mecanismos internacionales de derechos humanos.

Otros elementos de buenas prácticas de programación, que también son esenciales para la aplicación del enfoque de derechos humanos incluyen:

1. Las personas son reconocidas como actores claves en su propio desarrollo en vez de beneficiarios pasivos de productos y servicios.
2. La participación constituye a la vez un medio y una meta.
3. Las estrategias potencian y no debilitan.
4. Ambos resultados y procesos son monitoreados y evaluados.
5. El análisis incluye todos los actores y participantes.
6. Los programas se concentran en los grupos marginales, desfavorecidos, y grupos excluidos.
7. El proceso de desarrollo es de propiedad local.
8. La meta de los programas es reducir la disparidad.
9. Tanto los enfoques de arriba-abajo y de abajo-arriba son aplicados en sinergia.
10. El análisis de la situación se aplica para determinar las causas inmediatas, subyacentes y básicas de los problemas de desarrollo.
11. Las metas mensurables y los objetivos son importantes en la programación.
12. Las alianzas estratégicas se crean y se apoyan.
13. Los programas apoyan la responsabilidad de todos los actores y participantes.

¹⁸¹ Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Un enfoque de la cooperación para el desarrollo basado en los derechos humanos: Hacia un entendimiento común entre las agencias de las Naciones Unidas* (2003).

La relación con los pueblos indígenas exige el reconocimiento y respeto de la índole colectiva de sus comunidades. Por lo tanto, es importante que en la tarea de promover los derechos humanos de los pueblos indígenas las INDH:

- Reconozcan y respeten la naturaleza colectiva de los derechos humanos de los pueblos indígenas,
- Muestren deferencia por las culturas y especificidades indígenas, en particular por sus procesos de adopción de decisiones,
- Respeten el principio del consentimiento libre, previo e informado (véase el Capítulo 3 para más información al respecto). El consentimiento libre, previo e informado se basa en el derecho a la libre determinación y necesita de la participación activa de los pueblos indígenas en las actividades que puedan repercutir en sus vidas.

La vulnerabilidad de los pueblos indígenas a las violaciones de los derechos humanos fue el catalizador de un proyecto bilateral elaborado por la Comisión de Derechos Humanos de Filipinas y la Comisión de Derechos Humanos de Nueva Zelanda, que se ejecutó de 2008 a 2010. Uno de los objetivos principales del proyecto era aumentar las capacidades de las comunidades indígenas de Filipinas para definir, investigar, comprobar, documentar y dar seguimiento a las violaciones de los derechos humanos que afectaban a sus comunidades. Asimismo, el proyecto se propuso dotarlos de las competencias y los conocimientos necesarios para defender más eficazmente sus derechos.

En el proyecto se aplicó un enfoque de desarrollo comunitario basado en los derechos humanos a fin de abordar las prioridades de las comunidades indígenas, que se centró en el fomento de los conocimientos y las competencias de los indígenas, para dotarlos de la capacidad necesaria para actuar como agentes de cambio en sus propias comunidades. La Declaración y el Convenio N° 169 de la OIT facilitaron el marco normativo en materia de derechos humanos.

Una vez establecidas las relaciones con las comunidades indígenas y aprobado un proceso basado en el consentimiento libre, previo e informado, se seleccionaron tres grupos indígenas para participar en el proyecto. Estos grupos coordinaron la definición de las cuestiones de derechos humanos que afectaban a sus comunidades y desempeñaron una función esencial en la elaboración y aplicación de los planes de acción orientados a tratar esos problemas. La Comisión de Derechos Humanos de Filipinas, con la ayuda de la Comisión de Derechos Humanos de Nueva Zelanda, facilitó asistencia a las tres comunidades indígenas y suministró un apoyo permanente a fin de garantizar la operatividad y sostenibilidad del proyecto.¹⁸²



Además de contener un enfoque basado en los derechos humanos, la relación de las INDH con los pueblos indígenas debe ser coherente con los principios siguientes, que coinciden con los temas fundamentales de la Declaración:

- No discriminación
- Igualdad de género
- Libre determinación
- Derechos colectivos
- Derecho a identificar las prioridades del desarrollo y decidir al respecto.¹⁸³

182 Comisión de Derechos Humanos de Filipinas y Comisión de Derechos Humanos de Nueva Zelanda: *Building Human Rights Communities: The experience of three indigenous peoples in the Philippines* (2011).

183 Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Directrices sobre las cuestiones relativas a los pueblos indígenas* (2009), págs. 12-16.



Una familia *Cakchiquel* en la aldea de Patzutzun (Guatemala). Foto: Naciones Unidas/F. Charton.

4.2. LA RELACIÓN EFICAZ CON LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Una de las prioridades de la **Defensoría del Pueblo de Perú** ha sido aplicar el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados. En 2009, la Defensoría publicó un informe sobre el derecho a la consulta de los pueblos indígenas.¹⁸⁴

Tras la publicación del informe, la Defensoría emprendió la elaboración de un proyecto de ley sobre ese derecho. El proyecto contenía estrategias de divulgación y de establecimiento de relaciones con los pueblos indígenas y otros interesados. La Defensoría también participó en un grupo de trabajo, compuesto de funcionarios gubernamentales y representantes de las organizaciones indígenas, que preparó una matriz para facilitar los aportes con miras a la elaboración del proyecto de ley.

En julio de 2009, la Defensoría sometió al Congreso el proyecto de ley sobre el derecho a la consulta. La ley se aprobó en agosto de 2011.



Las medidas que se enumeran a continuación proporcionan a las INDH asistencia práctica en la tarea de relacionarse eficazmente con los pueblos indígenas.

4.2.1. Elaborar un perfil de la comunidad

Conocer a la comunidad es de gran ayuda para establecer relaciones eficaces. La consulta y la participación no se producen en el vacío y las comunidades indígenas no van a suspender todas sus actividades para facilitar una visita, una consulta o la aplicación de un programa de la INDH.

Antes de iniciar una relación con una comunidad indígena, deben tenerse en cuenta las estrategias siguientes:

- Desarrollar una imagen panorámica de la comunidad, que abarque la historia, la cultura, el idioma, los sucesos actuales, los principales problemas relativos a los derechos humanos y la repercusión de las leyes y políticas gubernamentales en la comunidad;

184 Defensoría del Pueblo de Perú, *Informe de Adjuntía N° 011-2009-DP/AMASPPI-PPI* (2009).

- Adquirir una idea cabal de la dinámica política de la comunidad;
- Definir a las personas y organizaciones esenciales, ya que el contacto periódico con ellas proporcionará ayuda y conocimientos valiosos para el trabajo con la comunidad.

4.2.2. Visitar a la comunidad

Las consultas y la participación deben producirse, en la medida de lo posible, cuando convenga a la comunidad. La adhesión de las personas y organizaciones clave es fundamental para garantizar que esto se haga así.

Deben tenerse en cuenta las estrategias siguientes:

- Velar por que las consultas se realicen de manera oportuna, de preferencia en momentos que coincidan con otros actos comunitarios, pero no con ceremonias ni actividades culturales.
- Definir los protocolos culturales, incluidos los que conciernen a las cuestiones de género, que será preciso respetar.
- Definir el atuendo adecuado que debe llevarse en la comunidad.
- Adquirir una idea cabal de los usos de comunicación personal vigentes en la comunidad (por ejemplo: ¿Es apropiado mirar directamente a los ojos del interlocutor?)
- Elaborar un perfil lingüístico de la comunidad; no dar por sentado que se habla el idioma oficial del Estado; emplear intérpretes cuando sea necesario.
- Usar un lenguaje sencillo y evitar la jerga burocrática.
- Alentar la participación de todos los miembros de la comunidad; cuando sea apropiado, trabajar con grupos constituidos según el sexo y la edad de sus miembros.
- Averiguar si existen lugares en la comunidad para los que se requiera un permiso previo de acceso.
- Fomentar la confianza y pedir permiso con antelación para cualquier actividad; no dar por sentado que la comunidad indígena está encantada de que Ud. esté allí.
- Ser realista acerca de lo que puede lograr con la visita, la consulta o el programa.

4.2.3. Después de la visita

Para fomentar la confianza y establecer buenas relaciones de trabajo con los pueblos indígenas, es importante que las INDH realicen un seguimiento tras haber visitado a sus comunidades.

PUNTOS CLAVE: CAPÍTULO 6

- Las INDH deben ser accesibles a los pueblos indígenas, para lograr progresos concretos en la tarea de proteger, promover y hacer realidad sus derechos humanos.
- Es importante que las INDH promuevan entre los pueblos indígenas la comprensión de qué es la institución y cuál es su cometido. Para lograrlo, tal vez sea necesario realizar campañas de promoción para destinatarios específicos.
- Las INDH deben reconocer que los pueblos indígenas pueden mostrarse renuentes a colaborar.
- Las INDH deben tomar medidas para establecer relaciones con los pueblos indígenas que habitan en comarcas remotas.
- Las labores de colaboración y la creación de alianzas con las organizaciones indígenas pueden fomentar las relaciones entre las INDH y las comunidades indígenas.
- Debe alentarse a las INDH para que integren a miembros de los grupos indígenas en la estructura de la organización. Es importante que las comunidades indígenas y sus organizaciones participen en el proceso de contratación del personal indígena.
- Los programas laborales orientados específicamente a los indígenas fomentarán su presencia entre el personal de las INDH. El personal que trabaje en estas unidades debería cumplir con criterios adicionales de selección para garantizar que disponen de la experiencia y las competencias necesarias para trabajar con sensibilidad e idoneidad con los pueblos indígenas.
- Al trabajar con los pueblos indígenas, las INDH deben guiarse por un enfoque basado en los derechos humanos.



Capítulo 7:

Sensibilización y educación

PREGUNTAS FUNDAMENTALES

- ¿Qué pueden hacer las INDH con el fin de sensibilizar a la población hacia la Declaración y los derechos de los pueblos indígenas?
- ¿Qué actividades educativas y de capacitación pueden emprender las INDH en relación con la Declaración?



ESTÁNDARES INTERNACIONALES PERTINENTES PARA LA PARTICIPACIÓN DE LAS INDH

Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas

Artículo 15

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a que la dignidad y diversidad de sus culturas, tradiciones, historias y aspiraciones queden debidamente reflejadas en la educación y la información pública.
2. Los Estados adoptarán medidas eficaces, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas interesados, para combatir los prejuicios y eliminar la discriminación y promover la tolerancia, la comprensión y las buenas relaciones entre los pueblos indígenas y todos los demás sectores de la sociedad.

Artículo 16

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a establecer sus propios medios de información en sus propios idiomas y a acceder a todos los demás medios de información no indígenas sin discriminación.
2. Los Estados adoptarán medidas eficaces para asegurar que los medios de información públicos reflejen debidamente la diversidad cultural indígena. Los Estados, sin perjuicio de la obligación de asegurar plenamente la libertad de expresión, deberán alentar a los medios de información privados a reflejar debidamente la diversidad cultural indígena.

Artículo 39

Los pueblos indígenas tienen derecho a recibir asistencia financiera y técnica de los Estados y, por conducto de la cooperación internacional para el disfrute de los derechos enunciados en la presente Declaración.

Artículo 42

Las Naciones Unidas, sus órganos, incluido el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, y los organismos especializados, incluso a nivel local, así como los Estados, promoverán el respeto y la plena aplicación de las disposiciones de la presente Declaración y velarán por su eficacia.



Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Artículo 13

- 1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Convienen asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.**

Principios de París

Competencias y atribuciones

- 3. La institución nacional tendrá, en particular, las siguientes atribuciones:**

- (f) colaborar a la elaboración de programas relativos a la enseñanza y la investigación en la esfera de los derechos humanos y participar en su aplicación en el ámbito escolar, universitario y profesional;**
- (g) dar a conocer los derechos humanos y la lucha contra todas las formas de discriminación, en particular la discriminación racial, sensibilizando a la opinión pública, en particular mediante la información y la enseñanza, recurriendo para ello a todos los medios de comunicación.**

Modalidades de funcionamiento

En el marco de sus actividades, la institución nacional deberá:

- (c) dirigirse a la opinión pública, directamente o por intermedio de cualquier órgano de comunicación, especialmente para dar a conocer sus opiniones y recomendaciones;**

Recomendación general N° 17 del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial

- 1. Recomienda que los Estados Partes establezcan comisiones nacionales u otros órganos competentes, teniendo en cuenta, mutatis mutandis, los principios relativos a la condición jurídica de las instituciones nacionales, que figuran como anexo a la resolución 1992/54 de la Comisión de Derechos Humanos, de 3 de marzo de 1992, con objeto de que cumplan, entre otros, los siguientes fines:**
 - (a) Promover el respeto del disfrute de los derechos humanos, sin discriminación alguna, según se enuncia expresamente en el artículo 5 de la Convención Internacional para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.¹⁸⁵**

Para que la gente pueda disfrutar de sus derechos, es preciso que esté consciente de ellos y comprenda cómo ejercerlos. En este sentido, los programas de sensibilización e instrucción pública son fundamentales, en vista de lo cual, el sistema internacional de derechos humanos exige a los Estados que fomenten la conciencia y la educación acerca de los criterios de derechos humanos.¹⁸⁶ Estas obligaciones se trasladan directamente a las actividades didácticas y de promoción contempladas en la Declaración en relación con las cuestiones de derechos humanos que afectan a los pueblos indígenas.

185 Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Recomendación general N° 17 (1993) relativa al establecimiento de instituciones nacionales para facilitar la aplicación de la Convención.

186 Véase, por ejemplo, el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Por ejemplo, el Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas formuló la siguiente recomendación al gobierno de Brasil:

En colaboración con los pueblos indígenas y con el apoyo de las Naciones Unidas ... se debe elaborar y aplicar una campaña nacional de educación acerca de las cuestiones indígenas y el respeto a la diversidad, poniendo de relieve el Convenio N° 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, y el compromiso del gobierno con estos instrumentos. Esta campaña deberá orientarse específicamente a lograr la participación de los encargados de formular políticas de todos los niveles, el público en general, las instituciones de educación y los medios de comunicación.¹⁸⁷

La promoción del conocimiento y el respeto de los derechos humanos constituye una de las funciones clave de todas las INDH. Este mandato les confiere una posición privilegiada para asistir a sus Estados en el cumplimiento de dichas obligaciones.

En la labor de educar y sensibilizar, las INDH tienen tres objetivos principales:

- Aumentar la información y los conocimientos sobre la existencia y la naturaleza de los derechos humanos.
- Fomentar valores y actitudes que apoyen y respeten a los derechos humanos.
- Instar a la población a que afirme sus derechos humanos y a las instituciones del Estado a que apoyen su puesta en vigor.¹⁸⁸

1. SENSIBILIZAR A LA POBLACIÓN

El aumento de conciencia de la población acerca de una cuestión relativa a los derechos humanos puede fomentar un cambio de actitud a escala comunitaria. Esta modificación puede, a su vez, influir positivamente en la adopción de decisiones y la reforma de las leyes.

1.1. LA POBLACIÓN EN GENERAL

En muchos casos, los pueblos indígenas representan una fracción minoritaria de la población del Estado y suelen vivir en zonas remotas y aisladas. En consecuencia, no es raro que los problemas de derechos humanos que afrontan los pueblos indígenas permanezcan ocultos al resto de la población, entre otros:

- La discriminación
- La privación de sus tierras y territorios
- La negación de su cultura
- La pobreza
- El uso indebido de drogas y sustancias químicas
- La violencia

Además, el resto de los habitantes que vive en las zonas de poblamiento indígena o en la proximidad de sus comunidades puede a veces manifestar su oposición a las demandas y los derechos de los pueblos indígenas. Cuando surgen estas situaciones, es importante que las actividades de sensibilización vayan bien enfocadas.

Agravada probablemente por la ignorancia, la imagen de los pueblos indígenas que tiene el resto de la población suele estar influida por estereotipos negativos, en particular los que circulan en la prensa. Estas imágenes y estereotipos pueden legitimar opiniones racistas y discriminatorias de la población acerca de los pueblos indígenas. En los artículos 15 y 16 de la Declaración se aborda directamente este problema.

187 A/HRC/12/34/Add.2, párr. 77.

188 *Instituciones Nacionales de Derechos Humanos: Antecedentes, principios, funciones y responsabilidades*, pág. 57.

La protección, promoción y realización de los derechos humanos de los pueblos indígenas no pueden lograrse sin hacer frente a los estereotipos negativos y la ignorancia de la población. Las INDH pueden desempeñar una función decisiva en la sensibilización y la divulgación del contexto histórico de los problemas contemporáneos de derechos humanos que afrontan los pueblos indígenas. Las campañas de sensibilización pública son mecanismos eficaces para involucrar en estos asuntos a la comunidad en general.

La **Comisión de Derechos Humanos de Nueva Zelanda** realiza una encuesta anual para evaluar las actitudes de los neozelandeses hacia los derechos de los pueblos indígenas.¹⁸⁹



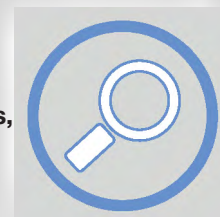
1.2. LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Conocer los estándares de derechos humanos, comprender cómo se ejercen y saber cómo buscar reparación para las violaciones de esos derechos son requisitos fundamentales para que los pueblos indígenas puedan hacer realidad sus derechos humanos. Habida cuenta de que los pueblos indígenas han sido marginados de la sociedad a lo largo de la historia, no resulta sorprendente que, en muchos casos, se encuentren también marginados de las redes de comunicación social y los mecanismos de promoción de los derechos humanos. Las INDH pueden crear y dirigir campañas de sensibilización específicamente orientadas a los pueblos indígenas. Pero es importante que las actividades de sensibilización no se limiten a las zonas urbanas sino que lleguen también a las comunidades indígenas de las áreas rurales y remotas. Además, como quedó expuesto en el Capítulo 6, es importante que los pueblos indígenas estén conscientes de la existencia y las funciones de las INDH.

La **Comisión Canadiense de Derechos Humanos** ha elaborado una guía en lenguaje sencillo de las leyes federales en materia de derechos humanos, orientada a quienes trabajan para los órganos rectores de las Primeras Naciones. El objetivo de la publicación es ayudar a los administradores de las Primeras Naciones a comprender y abordar los temas de derechos humanos en sus organizaciones y comunidades.

La guía ofrece información en los siguientes ámbitos de los derechos humanos:

- La comprensión de la discriminación y las prácticas discriminatorias.
- La prevención de la discriminación y el respeto de los derechos humanos, comprendidas la formulación de políticas para la protección de los derechos humanos y la capacitación en la materia.
- El proceso de solución de disputas de la Comisión.
- La elaboración de respuestas a las denuncias por discriminación, lo que comprende el uso de las tradiciones jurídicas de las Primeras Naciones y los derechos estipulados en los tratados con los aborígenes.
- Los procesos de solución de disputas de base comunitaria, para capacitar a las Primeras Naciones a fin de que puedan crear sus propios procesos de ese tipo.¹⁹⁰



189 Respuesta al cuestionario del ACNUDH sobre buenas prácticas en relación con los derechos de los pueblos indígenas.

190 Comisión Canadiense de Derechos Humanos, *Human Rights Handbook for First Nations: Rights, Responsibility and Respect (2011)*, disponible en: http://doyouknowyourrights.ca/nai-ina/pdf/fn_handbook.pdf.

1.3. LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS

Las INDH pueden desempeñar una función esencial en la sensibilización de los funcionarios públicos hacia la Declaración y sus contenidos. Las actividades de promoción, tales como difundir la Declaración entre los funcionarios, deben ser de amplio espectro y no limitarse a quienes trabajan en los departamentos de asuntos indígenas. Por ejemplo, los funcionarios que se ocupan de los asuntos medioambientales y de demarcación territorial también deberían estar informados de los derechos humanos de los indígenas.

2. EDUCACIÓN Y CAPACITACIÓN

El mandato de las INDH va más allá de las actividades de promoción e incluye la creación y ejecución de programas de educación y capacitación para diversos grupos de la comunidad.

2.1. LA POBLACIÓN EN GENERAL

Las actividades didácticas relativas a los derechos humanos de los pueblos indígenas que se orientan a la población en general pueden contribuir a contrarrestar la ignorancia y empoderar a las comunidades para abordar con fundamento los problemas difíciles.

El Comisionado de Derechos Humanos de la Federación de Rusia organizó un concurso en el que los estudiantes debían escribir sobre la situación actual y futura de los derechos humanos de los pueblos indígenas.¹⁹¹



2.2. LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Las INDH están en una situación privilegiada para ayudar a los Estados a cumplir sus obligaciones con arreglo al artículo 39 de la Declaración, mediante la prestación de asistencia técnica a los pueblos indígenas en lo tocante al ejercicio de los derechos estipulados en la Declaración.

De las campañas educativas se pueden derivar actividades de promoción. Amnistía Internacional ha observado que “las poblaciones que han recibido educación acerca de los derechos humanos pueden ayudar mucho a las instituciones nacionales de derechos humanos en su labor”.¹⁹² La educación en materia de derechos humanos que se imparte mediante el uso de métodos de capacitación adecuados puede dotar de autonomía a los indígenas para que ejerzan sus derechos y logren el cambio social.

191 Ponencia presentada en el seminario del ACNUDH *Toward an Operational Guide for National Human Rights Institutions: Possible good practices in addressing the rights of Indigenous Peoples*, Ginebra (Suiza), 11 de julio de 2011.

192 Amnistía Internacional. *Instituciones Nacionales de Derechos Humanos. Recomendaciones de Amnistía Internacional para la protección y la promoción efectiva de los derechos humanos* (2001).

La **Comisión Australiana de Derechos Humanos** ha elaborado una colección de materiales didácticos y de sensibilización para la comunidad en torno a la Declaración. La colección comprende:

- Una guía ilustrada con estudios de casos que explica en lenguaje sencillo cómo usar los derechos que figuran en la Declaración.
- Una breve reseña de la Declaración.
- Un cartel que en el anverso contiene el texto de la Declaración y en el reverso muestra una ilustración que refleja su contenido.
- Un documental breve sobre la Declaración.



En la elaboración de estos materiales se aprovecharon los datos y las informaciones aportados por los pueblos indígenas.¹⁹³

2.3. LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS

Los funcionarios son agentes esenciales en la tarea de velar por que el Estado cumpla sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, tales como las que establece la Declaración. Por este motivo, la creación de programas de capacitación y desarrollo profesional para funcionarios sobre el tema de los pueblos indígenas y sus derechos humanos constituye un elemento necesario para alcanzar los fines de la Declaración.

Todos los funcionarios públicos cuya función incida directa o indirectamente en la realización de los derechos humanos de los pueblos indígenas deben recibir cursos de capacitación y desarrollo profesional. Esto abarca a los funcionarios que trabajan en los departamentos gubernamentales con mandatos específicos en lo tocante a los asuntos indígenas y a los que laboran en otras instancias del gobierno que inevitablemente influyen sobre los derechos de los pueblos indígenas a la tierra y la cultura, como los funcionarios de las oficinas de medio ambiente y recursos forestales, las de gestión de la tierra y los territorios y las que se encargan de los asuntos culturales.

Todo funcionario cuya labor influya en la realización de los derechos humanos de los pueblos indígenas debería recibir:

- Una formación general en materia de derechos humanos.
- Una capacitación específica en relación con los derechos humanos de los pueblos indígenas.

En este ámbito, las INDH pueden aplicar diversas estrategias. Esta labor debería llevarse a cabo con la colaboración de las autoridades pertinentes.

Desde su creación en 2009, la **Comisión Nacional de Derechos Humanos de Bangladesh** viene trabajando para establecer una cultura de derechos humanos entre la burocracia y el público en general. La Comisión ha definido los derechos de los Adivasi (pueblos indígenas) como un ámbito prioritario de trabajo. Otro ámbito de acción fundamental es la labor conjunta con funcionarios gubernamentales a fin de proporcionar a los Adivasi respuestas basadas en los derechos humanos cuando se elaboran y aplican las políticas oficiales.¹⁹⁴



193 Información facilitada por la Comisión Australiana de Derechos Humanos.

194 Ponencia presentada en la consulta subregional celebrada por el ACNUDH, *The Operationalization of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples by National Human Rights Institutions, Auckland (Nueva Zelanda) 1-3 de diciembre de 2010.*

En el primer caso, las INDH pueden promover, elaborar y aplicar programas de formación para los funcionarios cuya labor influye sobre los pueblos indígenas. En esta tarea se debería buscar la integración de los principios y criterios de derechos humanos en todos los programas de capacitación que tengan alguna conexión con los indígenas y que actualmente se imparten a empleados públicos.

Cuando no hay material didáctico para la capacitación de los funcionarios que trabajan con los pueblos indígenas, las INDH pueden tratar de elaborar folletos y otros medios pedagógicos que incorporen un enfoque basado en los derechos humanos y los criterios que figuran en la Declaración.

La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de Nicaragua ha elaborado y publicado 14 módulos de capacitación sobre diversas cuestiones relativas a los derechos humanos, incluso uno específicamente centrado en los derechos de los pueblos indígenas. Asimismo, ha preparado un módulo básico de formación en la materia para funcionarios y empleados públicos, en el que se hace especial hincapié en la igualdad y la no discriminación. La Procuraduría ha realizado más de 1000 seminarios de capacitación para empleados públicos.¹⁹⁵



Las INDH deben estar conscientes de que los funcionarios pueden considerar que sus programas de formación son una injerencia externa que interfiere en su labor y que se imparten sin el contexto o los antecedentes necesarios. Para afrontar esa posible renuencia, las INDH harían bien en relacionarse con los coordinadores de las instituciones del Estado. El respaldo y el visto bueno de la jerarquía de un organismo a los programas de capacitación les confieren la legitimidad necesaria para generar cambios de conducta entre sus miembros. Esta adhesión de los funcionarios de alto rango también es necesaria porque si los dirigentes de un organismo estatal no se ocupan sinceramente de proteger, promover y hacer realidad los derechos humanos de los pueblos indígenas, es poco probable que la capacitación encuentre apoyo y resulte eficaz.

Es importante que las INDH procedan con sentido estratégico en la concepción y ejecución de los programas de capacitación. Al elaborar, revisar o ejecutar estos programas, las INDH deben velar por que los materiales didácticos se centren en cuestiones prácticas y operativas.

En los casos en que sea probable que un programa de formación confronte un alto grado de resistencia, podría ser preferible que la INDH se limitase a elaborar su contenido y dejase la ejecución a cargo del personal del organismo.¹⁹⁶ Otra opción es que las INDH elaboren materiales y programas de formación de capacitadores, lo que además puede facilitar un aprovechamiento más eficaz de los recursos económicos y humanos limitados.

3. LA REALIZACIÓN DE ACTIVIDADES DIDÁCTICAS Y DE PROMOCIÓN

3.1. ¿CÓMO PUEDEN LAS INDH CUMPLIR CON SU MANDATO DE SENSIBILIZAR Y EDUCAR?

Para llevar a cabo una campaña eficaz es preciso disponer de una estrategia de comunicación concertada, un objetivo específico y un mensaje claro.

¹⁹⁵ Respuesta al cuestionario del ACNUDH sobre buenas prácticas en relación con los derechos de los pueblos indígenas.

¹⁹⁶ APF, Asociación para la Prevención de la Tortura y ACNUDH, *Prevención de la tortura: Guía operacional para las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos* (2010), pág. 56.

Las INDH deben contar con una amplia gama de material didáctico y de investigación sobre los derechos humanos, disponible para su divulgación. Esos materiales pueden incluir información sobre:

- El papel, la función y las actividades de las INDH.
- Los instrumentos y estándares internacionales en materia de derechos humanos.
- Las relaciones del Estado con los instrumentos y estándares internacionales de derechos humanos.
- Los informes que el Estado ha presentado a los órganos creados en virtud de los tratados.
- La legislación nacional relativa a los derechos humanos.
- Las decisiones judiciales relacionadas a los derechos humanos.
- Los mecanismos nacionales e internacionales para la protección de los derechos humanos.
- Las investigaciones realizadas por las INDH sobre cuestiones específicas relativas a los derechos humanos.
- Información acerca de los mecanismos de presentación de denuncias y las vías de reparación en relación con las violaciones de los derechos humanos, incluidos los que figuran en la Declaración.

Las INDH deben contar con un plan de estudios en materia de derechos humanos, que debe vincularse al plan estratégico anual de actividades de la institución. Hay una amplia gama de actividades didácticas que las INDH pueden realizar, entre otras, la celebración de seminarios, talleres y cursos de capacitación profesional, tanto para la población en general como para grupos específicos. Entre las iniciativas pedagógicas dirigidas a un público más amplio figuran la creación de planes de estudio de nivel primario, secundario y universitario para la enseñanza relativa a los derechos humanos, las campañas de prensa de ámbito nacional y las publicaciones.



Una mujer indígena Masai (Kenya) visita la exposición *In Celebration of Indigenous Peoples* en las Naciones Unidas.
Foto: Naciones Unidas/Stephenie Hollyman.

Las actividades de sensibilización y educación centradas en la Declaración pueden abarcar:

- La coordinación de seminarios y cursos de formación para los pueblos indígenas y sus organizaciones.
- La coordinación de seminarios y cursos de formación para funcionarios públicos.
- La traducción de la Declaración a las lenguas indígenas.
- La elaboración de carpetas didácticas y materiales pedagógicos redactados en lenguaje sencillo.
- La preparación de materiales utilizando una amplia gama de medios técnicos: sitios web, documentales, programas de audio y redes sociales.
- La distribución de comunicados de prensa cuando los sucesos acaecidos en el país puedan estar relacionados con los derechos contenidos en la Declaración o repercutir sobre ellos.
- La inclusión de referencias a la Declaración y sus efectos en discursos, ponencias y publicaciones.

La **Comisión de Derechos Humanos de Nueva Zelanda** ha elaborado una **versión bilingüe de la Declaración**. El documento contiene el texto de la Declaración en inglés y maorí.¹⁹⁷



3.2. DIVULGACIÓN

Es fundamental que las INDH dispongan de una estrategia de divulgación para usar la información producida de manera eficaz y eficiente. La divulgación puede orientarse a una amplia gama de destinatarios – entre otros los organismos gubernamentales, las ONG, la población en general y los pueblos indígenas – de modo que es importante que la estrategia se conciba para una audiencia específica.

Una vez que se ha determinado el destinatario, las INDH deben definir las mejores oportunidades de divulgación. Tanto la prensa en general como los medios especializados son vehículos adecuados para la divulgación. Pero la difusión de amplio espectro debería emplear también los servicios y las redes existentes, tales como escuelas, universidades, bibliotecas, oficinas del gobierno, organizaciones comunitarias, órganos supremos y representativos, y organizaciones indígenas.

¹⁹⁷ Hay información adicional al respecto en: www.hrc.co.nz/human-rights-and-the-treaty-of-waitangi/united-nations-declaration-on-the-rights-of-indigenous-peoples.

DoCip (Centro de Documentación, Investigación e Información de los Pueblos Indígenas)

El doCip es un centro de documentación e información creado en 1978, por iniciativa de las ONG que participaron en la primera conferencia internacional sobre los derechos de los pueblos indígenas.

En calidad de centro de información, el doCip:

*“... publica trimestralmente una revista –el Update/Informativo– que informa sobre los principales procesos internacionales relacionados a las cuestiones indígenas: resúmenes de intervenciones, agendas, presentación de informes, declaraciones de pueblos indígenas y, sobre todo, anuncios. Publicado en cuatro idiomas, el Update/Informativo permite que cada uno disponga de la misma información, un requisito importante para lograr consenso. Envía mensajes colectivos a 2500 direcciones de indígenas cuando la información no puede esperar a ser publicada en la revista. Mantiene su sitio web al día. Responde a cualquier otro tipo de información solicitada”.*¹⁹⁸



El sitio web del doCip contiene una vasta colección de documentos internacionales de importancia histórica para las organizaciones indígenas y documentación de los foros internacionales pertinentes.

Las INDH pueden usar los documentos publicados en el sitio web y promover su uso por los pueblos indígenas y sus organizaciones que se encuentren dentro de su jurisdicción.

Las actividades de promoción pueden desempeñar una función importante en la sensibilización del público hacia los derechos humanos y proporcionar notoriedad a las INDH dentro de la comunidad. Las INDH no deben limitarse a un solo tipo de actividad y deberían estudiar cuáles son las que mejor corresponden a sus destinatarios. También puede haber oportunidades de colaborar con las iniciativas o programas comunitarios que ya están en marcha. Entre las actividades de promoción cabe mencionar:

- Eventos relativos a los derechos humanos orientados a los estudiantes de primaria, tales como concursos de dibujo o de fotografía.
- Conferencias universitarias y otras actividades pedagógicas.
- Actos públicos para conmemorar determinadas efemérides, tales como el aniversario de la aprobación de la Declaración (13 de septiembre) y el Día Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo (9 de agosto).
- Premios y galardones de derechos humanos.
- Presentación de las principales publicaciones.
- Concursos de arte o de música sobre el tema de los derechos humanos.

Las asociaciones y los órganos rectores de los pueblos indígenas son conductos fundamentales para difundir entre los pueblos y las comunidades indígenas los productos y la información que generen las INDH.

3.3. INICIATIVAS CONJUNTAS

La labor de las INDH se potencia considerablemente con las iniciativas conjuntas y la colaboración en torno a la sensibilización y las actividades didácticas. Estas alianzas contribuyen a garantizar que los esfuerzos realizados por las INDH logren el máximo impacto.

198 Hay información adicional al respecto en: <http://www.docip.org/Our-Organization.26+M57d0ac4f16.0.html>.

La Alianza Nacional de Pueblos Indígenas de Indonesia firmó un acuerdo de colaboración con la Comisión Nacional Indonesia de Derechos Humanos a fin de abordar la cuestión de los derechos humanos de las comunidades indígenas de ese país.¹⁹⁹



3.3.1. El Estado

Siempre que sea posible, las INDH deberían tratar de establecer relaciones de colaboración con el Estado. Como se señaló anteriormente, la adhesión del Estado a los programas de capacitación de funcionarios realzará su aceptación y eficacia.

Además, las INDH pueden recabar fondos adicionales del Estado para apoyar la creación y ejecución de cursos de sensibilización y materiales didácticos orientados específicamente a la población en general o a los pueblos indígenas.

3.3.2. Las organizaciones de los pueblos indígenas

Reviste especial importancia para las INDH la colaboración con las organizaciones de los pueblos indígenas en las actividades de sensibilización y educación relativas a la Declaración y los derechos humanos de los pueblos indígenas.

Con arreglo a los criterios de derechos humanos, las organizaciones de los pueblos indígenas deben participar en cada etapa del proceso, desde la concepción y la elaboración hasta la ejecución y el seguimiento.

Las asociaciones de los pueblos indígenas pueden aportar las competencias necesarias en cuanto al contenido, velar por que éste sea coherente con su cultura y facilitar asesoramiento sobre el idioma y los métodos de comunicación. La participación de las organizaciones indígenas contribuirá también a legitimar las actividades de las INDH ante los pueblos indígenas. Además, estas organizaciones pueden funcionar como polos de divulgación y creación de redes.

Algunas INDH de América Latina han creado una oficina permanente de asuntos indígenas. Estas oficinas congregan a los dirigentes y las agrupaciones indígenas y al personal de las INDH a fin de acordar prioridades. La iniciativa ha contribuido a fomentar la confianza entre los pueblos indígenas y las INDH y también a facilitar la labor y las estrategias conjuntas para promover los derechos humanos de los pueblos indígenas.²⁰⁰



La participación de las organizaciones indígenas no se limita necesariamente a las actividades específicamente destinadas a los pueblos indígenas. Estas asociaciones pueden aportar contexto, estudios de casos, asesoramiento sobre ámbitos específicos de interés y otras informaciones útiles para la educación de la población y las actividades de sensibilización, a fin de velar por que la promoción de los derechos humanos en general sea pertinente para los pueblos indígenas.

199 ACNUDH, Nota sobre las conclusiones de la consulta subregional *The Operationalization of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples by National Human Rights Institutions*.

200 Respuesta al cuestionario del ACNUDH sobre buenas prácticas en relación con los derechos de los pueblos indígenas.

3.4. LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Los medios de comunicación constituyen una fuerza decisiva en la formación y expresión de ideas y opiniones. El grado en que la prensa tradicional puede usarse como asociada en la promoción de los derechos humanos de los pueblos indígenas dependerá en gran medida de las estructuras sociales y políticas existentes en la jurisdicción de cada INDH.

Pero, siempre que sea posible, las INDH deberían tratar de colaborar de manera constructiva con los medios de comunicación. Los medios pueden desempeñar una función importante en la tarea de educar a la población acerca de las normas de derechos humanos, fomentar la conciencia pública sobre los temas relativos a esos derechos y las violaciones de los mismos y dar notoriedad a las actividades de las INDH.

El Centro Nacional Jordano de Derechos Humanos está muy presente en las redes sociales. El Centro mantiene cuentas en Twitter, Facebook y YouTube y publica además un boletín en Internet. Estas diversas modalidades de comunicación social le sirven para difundir informes, notas de prensa y otros contenidos noticiosos e informativos acerca de la institución dirigidos a una vasta audiencia.²⁰¹



Con motivo del Día Internacional de los Pueblos Indígenas de 2012 se celebró una mesa redonda con representantes de las organizaciones de prensa indígenas del mundo entero, en la que se debatió sobre cómo dotar de autonomía a los medios de comunicación indígenas. En la pantalla aparecen el Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon (izq.) y el Gran Jefe Edward John, Presidente del Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas. Foto: Naciones Unidas/Devra Berkowitz.

201 Hay información adicional al respecto en: www.nchr.org.jo/english/home.aspx.

Las nuevas tecnologías han creado métodos novedosos de comunicación, entre otros, redes sociales como Facebook, Twitter y YouTube. Estas tecnologías proporcionan a las INDH una forma rápida y económica de comunicarse con diversos sectores de la población y pueden ser también un medio eficaz de entrar en contacto con grupos humanos que viven en zonas remotas y aisladas. Pero es preciso recordar que en esos lugares geográficamente aislados no siempre hay acceso a esas modalidades de comunicación.

WITNESS es una organización internacional de derechos humanos que se asocia con entidades locales afines y les proporciona capacitación y apoyo para que puedan usar videos en sus campañas de promoción de los derechos humanos.

Esos videos pueden fomentar la sensibilización hacia los problemas humanitarios y contribuir a reformar las leyes, las políticas y los programas del Estado. Por ejemplo, los videos obtenidos mediante esa labor conjunta contribuyeron a exponer la situación de los derechos humanos en Myanmar, se usaron para llevar ante los tribunales a quienes reclutaban a niños soldados en la República Democrática del Congo y ayudaron a que se aprobara la primera ley que protege a los ancianos de los abusos en los Estados Unidos de América.²⁰²



Para interactuar eficazmente con la prensa en general, las INDH deben elaborar una estrategia de comunicación. Esa estrategia debe definir las iniciativas que podrían beneficiarse de la participación de la prensa y puede incluir actividades tales como la contratación de empleados que se encarguen de las relaciones públicas o los contactos con los medios de comunicación, que impartan cursos de formación sobre estos temas al personal de la institución y/o establezcan y cultiven las relaciones con figuras destacadas del periodismo.

PUNTOS CLAVE: CAPÍTULO 7

- La promoción del conocimiento y el respeto de los derechos humanos constituye una función esencial de las INDH.
- La sensibilización hacia los derechos humanos de los pueblos indígenas es de fundamental importancia para protegerlos, promoverlos y hacerlos realidad.
- Hay una gama de tareas educativas y de capacitación que las INDH pueden llevar a cabo en relación con la Declaración y los derechos humanos de los pueblos indígenas. Entre otras, cabe mencionar las actividades didácticas formales e informales sobre derechos humanos, el trabajo con los medios de comunicación y el uso de las redes sociales para fomentar el conocimiento y la comprensión de los problemas relativos a los derechos humanos que afectan a las comunidades indígenas.



202 Hay información adicional al respecto en: www.witness.org.

Capítulo 8:

Promover el cumplimiento de la Declaración

PREGUNTAS FUNDAMENTALES

- ¿Cómo pueden las INDH promover la reforma de las leyes, políticas y prácticas que inciden en el disfrute de los derechos humanos de los pueblos indígenas?
- ¿Cómo pueden las INDH usar la Declaración para promover cambios en las leyes, políticas y prácticas que afectan a los derechos humanos de los pueblos indígenas?



PRINCIPIOS FUNDAMENTALES Y CRITERIOS INTERNACIONALES PERTINENTES PARA LA PARTICIPACIÓN DE LAS INDH

Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas

Artículo 39

Los pueblos indígenas tienen derecho a recibir asistencia financiera y técnica de los Estados y por conducto de la cooperación internacional para el disfrute de los derechos enunciados en la presente Declaración.

Artículo 40

Los pueblos indígenas tienen derecho a procedimientos equitativos y justos para el arreglo de conflictos y controversias con los Estados u otras partes, y a una pronta decisión sobre esas controversias, así como a una reparación efectiva de toda lesión de sus derechos individuales y colectivos. En esas decisiones se tendrán debidamente en consideración las costumbres, las tradiciones, las normas y los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas interesados y las normas internacionales de derechos humanos.

Artículo 42

... Las Naciones Unidas, sus órganos, incluido el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, y los organismos especializados, incluso a nivel local, así como los Estados, promoverán el respeto y la plena aplicación de las disposiciones de la presente Declaración y velarán por su eficacia.

Principios de París

Competencias y atribuciones

3. La institución nacional tendrá, en particular, las siguientes atribuciones:

- (a) presentar, a título consultivo, al gobierno, al Parlamento y a cualquier otro órgano pertinente, a instancia de las autoridades interesadas o en ejercicio de su facultad de autosumisión, dictámenes, recomendaciones, propuestas e informes sobre todas las cuestiones relativas a la protección y promoción de los derechos humanos; la institución nacional podrá decidir hacerlos públicos; los dictámenes, las recomendaciones, las proposiciones y los informes, así como cualquier prerrogativa de la institución nacional, abarcarán las siguientes esferas:



- (i) **todas las disposiciones de carácter legislativo y administrativo, así como las relativas a la organización judicial, destinadas a preservar y ampliar la protección de los derechos humanos; a este respecto, la institución nacional examinará la legislación y los textos administrativos en vigor, así como los proyectos y proposiciones de ley y hará las recomendaciones que considere apropiadas para garantizar que esos textos respeten los principios fundamentales en materia de derechos humanos; en caso necesario, la institución nacional recomendará la aprobación de una nueva legislación, la modificación de la legislación en vigor y la adopción de medidas administrativas o su modificación;**
 - (ii) **toda situación de violación de los derechos humanos de la cual decida ocuparse;**
 - (iii) **la elaboración de informes sobre la situación nacional en materia de derechos humanos en general o sobre cuestiones más específicas;**
 - (iv) **señalar a la atención del Gobierno las situaciones de violación de los derechos humanos en cualquier parte del país, proponer medidas encaminadas a poner término a esas situaciones y, en su caso, emitir un dictamen sobre la posición y reacción del gobierno;**
- (b) **promover y asegurar que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que el Estado sea parte, y que su aplicación sea efectiva;**
- (c) **alentar la ratificación de esos instrumentos o la adhesión a esos textos y asegurar su aplicación;**

Recomendación general N° 17 del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial

1. **Recomienda que los Estados Partes establezcan comisiones nacionales u otros órganos competentes, teniendo en cuenta, mutatis mutandis, los principios relativos a la condición jurídica de las instituciones nacionales, que figuran como anexo a la resolución 1992/54 de la Comisión de Derechos Humanos, de 3 de marzo de 1992, con objeto de que cumplan, entre otros, los siguientes fines:**
 - (b) **Examinar la política oficial para la protección contra la discriminación racial**
 - (c) **Vigilar la correspondencia de las leyes con las disposiciones de la Convención**
2. **Recomienda también que, cuando se establezcan esas comisiones, queden asociadas a la preparación de informes e incluidas, tal vez, en las delegaciones oficiales a fin de intensificar el diálogo entre el Comité y el Estado Parte interesado.²⁰³**

La mayoría de las INDH ejerce una función de monitoreo e informa periódicamente y pone al día al gobierno sobre la situación de los derechos humanos en el país.

La legislación en virtud de la cual se cree la INDH suele determinar el alcance de su función de monitoreo. Por ejemplo, una INDH que no disponga de un mandato de amplio espectro puede tener escasa autoridad independiente para asesorar a su gobierno, al tiempo que otra que tenga un mandato más amplio será capaz de elaborar observaciones complejas, capaces de influir más en su gobierno en lo tocante a políticas y reformas jurídicas.²⁰⁴

203 Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Recomendación general N° 17 (1993) relativa al establecimiento de instituciones nacionales para facilitar la aplicación de la Convención.

204 *Instituciones Nacionales de Derechos Humanos: Antecedentes, principios, funciones y responsabilidades*, pág. 105.



Natalya Komarova, Gobernadora de la Región Autónoma de Khanty-Mansiysk; Vladimir Lukin, Defensor del Pueblo de la Federación de Rusia, y Ryszard Komenda, Asesor principal de derechos humanos del Equipo de País de las Naciones Unidas en la Federación de Rusia, asisten a una reunión regional celebrada en Khanty-Mansiysk para exponer sobre los derechos de los pueblos indígenas y las empresas el 19 de junio de 2013. Foto: Olesia Minyaylo.

1. LA RELACIÓN CON EL ESTADO

A las INDH se les anima a fomentar el diálogo en un espíritu de colaboración con todas las ramas y niveles de su gobierno, comprendidas las instancias legislativa, ejecutiva y judicial. La información y los datos compilados por las INDH acerca de los derechos humanos son esenciales para que los gobiernos formulen sus políticas, ya que aportan estadísticas y pormenores sobre los progresos alcanzados y sirven para definir los ámbitos de actuación prioritarios.²⁰⁵

1.1. LOS INSTRUMENTOS PARA LA INTERACCIÓN

Entre las maneras más frecuentes en que las INDH pueden interactuar con el Estado figuran las siguientes:

- Señalar a los ministerios pertinentes las cuestiones relativas a los derechos humanos.
- Presentar informes anuales y formular recomendaciones al gobierno.
- Revisar la legislación existente y los proyectos de ley relativos al cumplimiento de los derechos humanos.
- Promover la ratificación y aplicación de los instrumentos internacionales de derechos humanos y prestar asistencia al gobierno a fin de que presente los informes pertinentes para cumplir con las obligaciones contraídas en virtud de los tratados internacionales.
- Realizar investigaciones públicas acerca de las violaciones de los derechos humanos y presentar al gobierno las recomendaciones pertinentes.
- Instar a que se creen mecanismos y procedimientos para recibir y aplicar las recomendaciones y sugerencias internacionales relativas a la situación de los derechos humanos en el país.²⁰⁶

²⁰⁵ *Manual on Human Rights Monitoring*, Professional Training Series N° 7/Rev. 1 (Publicación de las Naciones Unidas, de próxima aparición).

²⁰⁶ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Toolkit for Collaborating with National Human Rights Institutions* (2010), págs. 34-35.

La **Defensoría del Pueblo de Perú** elaboró un informe, titulado *Aportes para una Política Nacional de Educación Intercultural Bilingüe a favor de los pueblos indígenas del Perú*, en el que figuran los resultados del seguimiento que esta entidad llevó a cabo sobre la aplicación de la política educativa.²⁰⁷



1.2. RELACIONES CONSTRUCTIVAS

La manera en que las INDH se relacionan con el Estado y se comunican con él influirá en su capacidad de inducir cambios concretos. Es importante que al emprender sus programas de trabajo las INDH mantengan firmemente su independencia, con arreglo a los Principios de París:

*Las instituciones nacionales de derechos humanos deben ser conscientes de la posición oficial que ocupan dentro de la estructura del Estado y comunicar sus recomendaciones con confianza y con la esperanza de que el poder ejecutivo o los fiscales las apliquen. Deben abrir vías de comunicación sólidas y efectivas con todos los organismos del gobierno, los fiscales y el poder judicial a fin de promover sus recomendaciones, y deben asegurarse del cumplimiento de estas recomendaciones y no aceptar que se haga caso omiso de ellas.*²⁰⁸

En la índole exacta de esta relación influirá considerablemente el contexto político nacional. Una relación de colaboración con el Estado y sus órganos puede facilitar un mayor grado de aceptación de las recomendaciones formuladas por las INDH.

Aunque las relaciones entre las INDH y los parlamentos son de suma importancia, las INDH también deben interactuar con otros órganos del Estado, entre los que figuran:

- Las fuerzas del orden y de seguridad, tales como la policía, el ejército y las instalaciones penitenciarias y de detención.



Asistentes al quinto periodo de sesiones del Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas. Foto: Naciones Unidas / Paulo Filgueiras.

207 Respuesta al cuestionario del ACNUDH sobre buenas prácticas en relación con los derechos de los pueblos indígenas.

208 *Instituciones Nacionales de Derechos Humanos. Recomendaciones de Amnistía Internacional para la protección y la promoción efectiva de los derechos humanos*, recomendación 3.7.

- Los organismos a cargo del patrimonio y el medio ambiente.
- Las oficinas que se ocupan de la tenencia de la tierra y el desarrollo.
- Los departamentos especializados y sectoriales.

Las INDH pueden aprovechar esta interrelación para dar más notoriedad, en el marco del aparato estatal, a las cuestiones de derechos humanos que atañen a los pueblos indígenas, lo que a su vez puede influir en la adopción de las decisiones gubernamentales que repercuten en los derechos humanos de esos pueblos.

LAS DIRECTRICES DE ABUJA²⁰⁹

Las Directrices de Abuja constituyen un ejemplo de cómo las INDH pueden proceder en sus relaciones con el Estado. Estas directrices se elaboraron para fomentar relaciones constructivas entre los parlamentos de los Estados del Commonwealth y sus respectivas INDH.²¹⁰ Las directrices exponen las medidas que los parlamentos y las INDH pueden adoptar con el fin de mantener relaciones provechosas que contribuyan a la protección y el fomento de los derechos humanos.



Entre las iniciativas que los parlamentarios pueden emprender en apoyo a las INDH figuran las siguientes:

- Velar por que las INDH reciban los recursos y las instalaciones que les permitan realizar sus funciones con la debida eficacia.
- Debatir sin demora el informe anual y otros documentos presentados por las INDH ante el parlamento y dar a conocer rápidamente en esta institución la respuesta del gobierno a dicho informe.
- Invitar a los comisionados o defensores del pueblo a entrevistarse periódicamente con ellos, a fin de examinar los asuntos de interés común.
- Asegurarse de que su electorado esté informado de la labor que realizan las INDH.
- Velar por que en el mandato de las INDH figure el cometido de asesorar al parlamento sobre la idoneidad de toda ley que pueda afectar al ejercicio de los derechos humanos en el país.
- Considerar la posibilidad de modificar su reglamento a fin de facilitar una relación más eficaz entre el parlamento y las INDH.
- Asegurarse de que las recomendaciones de las INDH se llevan a la práctica y reciben seguimiento.

Entre las iniciativas que las INDH pueden emprender en apoyo de los parlamentos figuran las siguientes:

- Crear mecanismos de enlace con los parlamentarios.
- Hacer que los comisionados o defensores del pueblo obtengan un conocimiento pleno de las funciones y limitaciones del parlamento y los diputados.
- Velar por que los comisionados o defensores del pueblo les faciliten regularmente a los parlamentarios un asesoramiento competente e independiente sobre las cuestiones, los instrumentos y los mecanismos de derechos humanos de ámbito nacional, regional e internacional.
- Presentar informes anuales, tanto sobre su propia labor como sobre la situación de los derechos humanos en el país.
- Asesorar a los parlamentos sobre la creación de comités de derechos humanos en el parlamento y colaborar con dichos comités.

209 *Directrices de Abuja sobre las relaciones entre parlamentos, parlamentarios e instituciones nacionales de derechos humanos del Commonwealth* (2004), disponibles en: www.agora-parl.org/node/1514.

210 Ibid.

2. PROMOVER LA ADOPCIÓN DE LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES

El marco jurídico del Estado y la existencia en sus órganos de una cultura de derechos humanos son los cimientos para ayudar a proteger, fomentar y hacer realidad los derechos humanos de los pueblos indígenas. Este marco jurídico comprende la adopción o adhesión a los instrumentos internacionales que contienen las normas y los criterios de derechos humanos y la consiguiente aplicación de esos principios en el plano nacional.

2.1. LA DECLARACIÓN

Lo primero y más importante es que las INDH deben considerar si su Estado ha expresado oficialmente su apoyo a la Declaración, ya sea en el momento en que ésta se aprobó en la Asamblea General o mediante un comunicado posterior.

Cuando la Declaración se aprobó, Canadá votó en contra. Mediante diversas instancias y otros procedimientos, la Comisión Canadiense de Derechos Humanos trabajó para que el gobierno cambiase de actitud y apoyara la Declaración. En 2010, el gobierno de Canadá tomó una decisión en ese sentido y expresó oficialmente su apoyo a la Declaración.²¹¹



En los casos en que no ha habido adhesión oficial, las INDH pueden elaborar una estrategia para tratar de lograr el apoyo institucional a la Declaración. A este fin pueden emplear diversos enfoques, entre otros:

- Sensibilizar a la población mediante campañas, notas de prensa y discursos.
- Cabildear ante el gobierno, tanto en el ámbito parlamentario como en los distintos niveles del poder ejecutivo.
- Formular recomendaciones oficiales al gobierno.
- Solicitar el apoyo de los mecanismos internacionales de derechos humanos, tales como los órganos creados en virtud de los tratados, y al mismo tiempo formular recomendaciones mediante la presentación de informes.

Con arreglo a la Declaración, las INDH deben colaborar con las organizaciones de los pueblos indígenas en la aplicación de estas estrategias.

La Comisión de Derechos Humanos de Malasia tradujo la Declaración al idioma nacional a fin de sensibilizar a la opinión pública hacia los derechos de los pueblos indígenas estipulados en ella.²¹²



211 La declaración de apoyo de Canadá a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (12 de noviembre de 2010) está disponible en: www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1309374239861.

212 Respuesta al cuestionario del ACNUDH sobre buenas prácticas en relación con los derechos de los pueblos indígenas.

2.2. OTROS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

Habida cuenta de que la Declaración es un instrumento que compendia los criterios internacionales existentes en materia de derechos humanos y proporciona una interpretación de los mismos según se aplican a los pueblos indígenas, es esencial que las INDH examinen si sus Estados se han adherido a los principales tratados internacionales sobre derechos humanos.

Asimismo, las INDH deben considerar si su Estado ha emitido alguna reserva²¹³ a dichos tratados. Las INDH pueden cabildar ante su Estado, en caso de que éste no haya suscrito los principales tratados relativos a los derechos humanos o con miras a suprimir cualquier reserva que haya manifestado al respecto.

Las INDH también deben sopesar la posibilidad de que su Estado revise su posición con respecto a los instrumentos regionales pertinentes.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos de Bangladesh ayudó a promover la ratificación del Convenio N° 169 de la OIT mediante la celebración de un seminario que tuvo por tema central el convenio y su pertinencia para los derechos de los pueblos indígenas. Unas declaraciones formuladas por el Presidente de la comisión, el profesor Mizanur Rahman, refrendaron el vínculo entre el respeto de los derechos de los pueblos indígenas y la existencia de una democracia verdaderamente integradora: “La democracia auténtica exige el respeto de la identidad y la igualdad de derechos para todos. En eso consiste una democracia integradora”.²¹⁴



3. LA APLICACIÓN DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES

La protección que en cada país ofrecen los tratados internacionales de derechos humanos está determinada por el contexto jurídico y político de cada Estado. Por lo general, los Estados se dividen en dos categorías:

- Estados monistas (donde la aplicación es automática), en los que las normas de los tratados internacionales se integran ‘per se’ (de pleno derecho) en el ordenamiento jurídico nacional, una vez que el Estado se ha adherido a dicho tratado.
- Estados dualistas (donde la aplicación no es automática) en los que es preciso aprobar una ley habilitante o de aplicación a fin de incorporar al derecho del país las obligaciones que figuran en el tratado.²¹⁵

Las INDH que operan en Estados dualistas deben promover la aprobación de leyes habilitantes para incorporar las obligaciones internacionales a la legislación del país. La estrategia de cabildeo puede ser similar a la que se esbozó para propiciar la adhesión del Estado a los tratados de derechos humanos. Las INDH también pueden ofrecer asistencia técnica con miras a preparar o revisar dicha legislación.

213 Se entiende por reserva “una declaración unilateral ... hecha por un Estado al firmar, ratificar, confirmar formalmente, aceptar o aprobar un tratado o al adherirse a él, con objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a ese Estado”. Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, artículo 2 (1) (d). Nótese también que el artículo 19 de la Convención de Viena estipula que un Estado puede formular una reserva siempre que ésta no esté prohibida por el tratado o no sea incompatible con el objeto y el fin del tratado.

214 Comisión Nacional de Derechos Humanos de Bangladesh, *Seminario nacional sobre el Convenio N° 169 de la OIT y los derechos humanos de los pueblos indígenas en Bangladesh, Dacca (Bangladesh), 8 de junio de 2011*. Hay más información disponible al respecto en: www.nhrc.org.bd/PDF/seminar%20on%20169.pdf.

215 El sistema judicial y político de un Estado determinará si se trata de un Estado monista o dualista. Véase *The International Covenant on Civil and Political Rights: Cases, Materials and Commentary* (2ª ed.); S. Joseph, J. Schultz y M. Castan, eds. (2004); pág. 14.

En 2007, la **Comisión Nacional de Derechos Humanos de Nepal** celebró un seminario sobre los derechos de los pueblos indígenas y los tratados internacionales. Los asistentes al seminario, entre los que figuraban los delegados de las organizaciones indígenas, instaron al gobierno a que ratificara el Convenio N° 169 de la OIT.²¹⁶

Nepal ratificó el Convenio N° 169 de la OIT en septiembre de 2007. Desde entonces, la Comisión ha promovido la aplicación del Convenio e incluso revisó el informe estatal sobre el mismo.²¹⁷



La incorporación de los tratados de derechos humanos a la legislación nacional tendrá un efecto positivo desproporcionado sobre los pueblos indígenas, debido a que estas comunidades son muy vulnerables a las violaciones de los derechos humanos. Debe señalarse que la incorporación del Convenio N° 169 de la OIT beneficiará particularmente a los pueblos indígenas, a causa de la atención especial que en ese documento se les concede.

Además de efectuar labores generales de cabildeo, las INDH deben instar a sus Estados a que consideren específicamente de qué manera la aplicación en el país de los criterios internacionales podría ayudar a promover, proteger y hacer realidad los derechos humanos de los pueblos indígenas. En este sentido, tendrán suma importancia las consultas y la interacción real con dichos pueblos.

LA APLICACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ÁMBITO NACIONAL

El derecho internacional de derechos humanos impone a los Estados la obligación de aplicar en cada país los estándares contenidos en los tratados a los que se han adherido. Pero las modalidades de aplicación de esos criterios se dejan a la discreción de cada Estado. Esta aplicación se puede realizar mediante diversos mecanismos, entre otros:

- La protección constitucional de los derechos humanos.
- Una ley de derechos humanos.
- El requisito de presentar una declaración de respeto a los derechos humanos cuando se aprueben nuevas leyes.
- Planes de acción nacionales en materia de derechos humanos.



Aun cuando no se apliquen en el país, los estándares internacionales pueden tener una repercusión indirecta sobre las leyes nacionales, porque las normas y los preceptos que contienen pueden ser usados por la judicatura para interpretar disposiciones legales ambiguas.²¹⁸ Si su mandato se lo permite, las INDH pueden desempeñar una función estratégica de asesoramiento a los tribunales (como *amicus curiae* o “amigos de la corte”) en lo tocante a los estándares de derechos humanos que sean pertinentes y aplicables.

216 Comisión Nacional de Derechos Humanos de Nepal, NHRC e-bulletin, Vol. 5, N° 3 (13 de junio de 2007), pág. 4, disponible en: http://nhrcnepal.org/nhrc_new/doc/newsletter/Ebulletin-Vol5-5.pdf.

217 Respuesta al cuestionario del ACNUDH sobre buenas prácticas en relación con los derechos de los pueblos indígenas.

218 Véase *R vs. Secretary of State for the Home Department ex parte Brind* (1991) AC 696, pág. 747; *Attorney General of Botswana vs. Dow* (1994) (6) BCLR 1, párr. 29-30; y *The International Covenant on Civil and Political Rights: Cases, Materials and Commentary*, pág. 16.

En 2007, el Tribunal Supremo de Belice usó la Declaración como texto orientador, al interpretar la Constitución del país para defender el derecho de los pueblos indígenas Maya a sus tierras tradicionales.²¹⁹



En contadas ocasiones las reformas legales son suficientes para lograr por sí solas la aplicación efectiva de los criterios internacionales.²²⁰ Hay toda una gama de instrumentos jurídicos, políticas, prácticas y programas que influye en el logro de una aplicación real. La labor de promoción que las INDH llevan a cabo debe hacer hincapié en que la legislación es sólo el principio del proceso de aplicación en el país y no constituye en ningún caso su punto final.²²¹

Las INDH pueden también promover un plan nacional de acción en pro de los derechos humanos, que incluya referencias específicas a las obligaciones internacionales del Estado. Un plan de este tipo podría esbozar las medidas estratégicas necesarias para velar por la protección, promoción y realización de los criterios de derechos humanos. Las INDH pueden facilitar al Estado asistencia técnica para elaborar un plan nacional de acción en materia de derechos humanos.

4. LA APLICACIÓN DE LA DECLARACIÓN

Las INDH se encuentran en una posición privilegiada para desempeñar una función importante con miras a fomentar la aplicación de la Declaración en el plano nacional.

En primer lugar, la ejecución de actividades coherentes con este manual reforzará a las INDH en la tarea de lograr que la Declaración se aplique en el país. A continuación se exponen otras iniciativas específicas que las INDH pueden llevar a cabo en ese sentido.

4.1. USAR LA DECLARACIÓN COMO CRITERIO DE REFERENCIA

Una de las maneras más eficaces en que las INDH pueden fomentar la aplicación de la Declaración en el plano nacional es usándola como un estándar de referencia común.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos de Kenia celebra foros nacionales para promover los derechos de los pueblos indígenas. La Declaración se usa para orientar esa labor de promoción.²²²



219 *Manuel Coy et al vs. The Attorney General of Belize et al*, Tribunal Supremo de Belice, Denuncias N° 171 y 172 (2007). Véase también A/HRC/9/9, párr. 54.

220 Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 3 (1981) sobre la aplicación del pacto a nivel nacional (artículo 2).

221 *Toolkit for Collaborating with National Human Rights Institutions* (2010), pág. 38.

222 Respuesta al cuestionario del ACNUDH sobre buenas prácticas en relación con los derechos de los pueblos indígenas.

Mientras más se utilicen las normas que figuran en la Declaración para supervisar la conducta del Estado en relación con los derechos humanos de los pueblos indígenas, más esas normas se convertirán en estándares de referencia.

La **Comisión de Derechos Humanos de Malasia** usa la Declaración como marco y punto de referencia importante para la elaboración y ejecución de los programas que lleva a cabo su **Comité de Derechos de los Pueblos Indígenas**.²²³



4.2. DENUNCIAS

En el artículo 40 de la Declaración se estipula la obligación de los Estados de crear “procedimientos equitativos y justos” y dar a los pueblos indígenas “una reparación efectiva” de toda lesión de sus derechos. Los Principios de París también establecen que las INDH deben, en función de sus mandatos, recibir y resolver todas las denuncias posibles de los pueblos indígenas en relación con sus derechos humanos. Esto incluye las denuncias que tienen relación directa con la Declaración.

En los países donde las INDH no disponen de un mandato lo suficientemente amplio que les permita recibir y resolver las denuncias de los pueblos indígenas en relación con las violaciones de sus derechos humanos, en particular las que figuran en la Declaración, esas instituciones pueden cabildear al respecto ante los órganos del Estado.

4.3. UN PLAN NACIONAL PARA LA APLICACIÓN DE LA DECLARACIÓN

Si se tiene en cuenta que la Declaración es una compilación de los criterios de derechos humanos existentes, su “aplicación efectiva” necesitará de una estrategia holística y no de medidas ad hoc. En este sentido, es importante que la aplicación se realice en todos los órganos y departamentos del Estado. Una de las dificultades que suelen confrontar los representantes de los pueblos indígenas es la interacción con diversos departamentos del gobierno.

Es necesario disponer de un enfoque integrado que refleje la interrelación entre los derechos humanos. Asimismo, ese enfoque debe reflejar la realidad viva de los pueblos indígenas; por ejemplo, los derechos a las tierras, los territorios y los recursos están integralmente vinculados a los derechos a la salud, la educación y la cultura. Las INDH pueden aportar un impulso estratégico a fin de lograr un enfoque integrado para la aplicación del plan, mediante labores de promoción y cabildeo en pro de la elaboración de un plan nacional de ejecución.

Además, es importante que las INDH promuevan la idea de que los pueblos indígenas deben participar en la elaboración de todo plan nacional de aplicación. Esta postura refleja el artículo 38 de la Declaración que estipula que “los Estados, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas, adoptarán las medidas apropiadas, incluidas medidas legislativas, para alcanzar los fines de la presente Declaración”. Con arreglo a este principio, uno de los objetivos de la estrategia podría incluir la aprobación de una ley que diera fuerza legal en el país a las disposiciones de la Declaración.

223 Ibid.

En noviembre de 2007, el Estado Plurinacional de Bolivia adoptó una ley en virtud de la cual la Declaración adquirió fuerza legal en el país. Además, la Declaración ha servido en el Estado Plurinacional de Bolivia, Ecuador y Nepal como pauta normativa en los procesos de revisión de la Constitución.²²⁴



Al igual que ocurre con la aplicación de los tratados, la legislación por sí sola no suele ser suficiente para proteger, promover y hacer realidad los derechos humanos de los pueblos indígenas. Por consiguiente, un plan nacional de aplicación efectiva debería abarcar los siguientes elementos:

- La participación activa de los pueblos indígenas en cada fase de su concepción, elaboración, aplicación, seguimiento y evaluación.
- Alguna modalidad de protección legislativa.
- Un mecanismo que permita la revisión de las leyes y políticas vigentes (ver más adelante).
- Un mecanismo eficaz para la presentación y tramitación de las denuncias.
- Cursos de capacitación para legisladores, responsables de formular las políticas y encargados de aplicarlas en relación con los derechos humanos de los pueblos indígenas.
- Un mecanismo que permita la revisión del plan nacional, a fin de facilitar las modificaciones, cuando sean necesarias.

4.4. EL EXAMEN DE LAS LEYES, LAS POLÍTICAS Y LOS PROGRAMAS EXISTENTES

A fin de velar por que la aplicación sea efectiva, será preciso examinar las leyes, las políticas y los programas existentes que conciernen a los derechos humanos de los pueblos indígenas, para que sean coherentes con la Declaración. Como se señala en el Capítulo 13, el Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas ha formulado recomendaciones a varios Estados para que lleven a cabo revisiones de ese tipo. Por ejemplo, tras realizar una misión a Australia en 2009, el Relator Especial recomendó que:

Los gobiernos de los Estados y del Commonwealth deberían revisar todas las leyes, políticas y programas que afectan a los Aborígenes y los Isleños del Estrecho de Torres, a la luz de la Declaración.²²⁵

Esta tarea de revisión puede asumir diversas formas, entre otras:

- El examen sistemático de las leyes y políticas, a cargo de una comisión investigadora.
- La revisión de la legislación existente que se encuentre actualmente sujeta al examen del parlamento con miras a su modificación.
- Examen de la aplicación que hacen los departamentos del gobierno de las políticas y los programas que conciernen a los pueblos indígenas.
- Revisiones temáticas (por ejemplo, volver a examinar las leyes y políticas que afectan a las tierras, los territorios y los recursos).

Por medio de estas iniciativas las INDH pueden aportar a sus Estados una importante asistencia técnica. Además de colaborar con sus Estados, las INDH pueden iniciar su propio examen de las leyes, las políticas y los programas nacionales, en el marco de sus labores habituales de seguimiento.

224 A/HRC/9/9, párr. 52-53.

225 A/HRC/15/37/Add.4, párr. 74.

El **Centro Noruego de Derechos Humanos** publica cada año un anuario en el que examina la situación de los derechos humanos en Noruega.²²⁶



Delegados del pueblo *Saami* asisten a la inauguración del 12º período de sesiones del Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas. Foto: Naciones Unidas / Rick Bajornas

PUNTOS CLAVE: CAPÍTULO 8

- Las INDH tienen el mandato de asesorar y formular recomendaciones a sus gobiernos y otras entidades interesadas.
- Las INDH pueden usar su mandato para promover cambios en las leyes, políticas y prácticas estatales que violen o limiten los derechos de los pueblos indígenas.
- A las INDH se les exhorta a usar la Declaración como marco de referencia habitual en su labor de promoción de los derechos de los pueblos indígenas.



²²⁶ Hay información adicional al respecto en: www.jus.uio.no/smir/english/about/national-institution/.

Capítulo 9:

Investigaciones y denuncias

PREGUNTAS FUNDAMENTALES

- ¿Tienen las INDH la autoridad necesaria para investigar las denuncias individuales y colectivas por violaciones de los derechos humanos de los pueblos indígenas?
- ¿Qué pueden hacer las INDH para que aumenten las vías de compensación y reparación a los pueblos indígenas que han padecido la violación de sus derechos humanos?



PRINCIPIOS FUNDAMENTALES Y CRITERIOS INTERNACIONALES PERTINENTES PARA LA PARTICIPACIÓN DE LAS INDH

Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas

Artículo 40

Los pueblos indígenas tienen derecho a procedimientos equitativos y justos para el arreglo de conflictos y controversias con los Estados u otras partes, y a una pronta decisión sobre esas controversias, así como a una reparación efectiva de toda lesión de sus derechos individuales y colectivos. En esas decisiones se tendrán debidamente en consideración las costumbres, las tradiciones, las normas y los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas interesados y las normas internacionales de derechos humanos.

Artículo 42

... los Estados, promoverán el respeto y la plena aplicación de las disposiciones de la presente Declaración y velará por su eficacia.

Principios de París

Modalidades de funcionamiento

En el marco de sus actividades, la institución nacional deberá:

- (a) Examinar libremente todas las cuestiones comprendidas en el ámbito de su competencia, que le sean sometidas por el gobierno o que decida conocer en virtud de sus atribuciones, a propuesta de sus miembros o de cualquier solicitante.

Principios complementarios relativos al estatuto de las comisiones dotadas de competencia cuasi jurisdiccional

La institución nacional podrá estar facultada para recibir y examinar denuncias y demandas relativas a situaciones particulares. Podrán recurrir a ella los particulares, sus representantes, terceros, organizaciones no gubernamentales, asociaciones de sindicatos y cualquier otra organización representativa. En ese caso, y sin perjuicio de los principios antes mencionados que se refieren a otros aspectos de la competencia de las comisiones, las funciones que se les encomienden podrán inspirarse en los siguientes principios:

- (a) tratar de hallar una solución amistosa mediante la conciliación o, dentro de los límites establecidos por ley, mediante decisiones obligatorias o, en su caso, cuando sea necesario, siguiendo un procedimiento de carácter confidencial;



- (b) informar al autor de la demanda acerca de sus derechos, en particular de los recursos de que dispone, y facilitarle el acceso a esos recursos;**
- (c) conocer de todas las denuncias o demandas o transmitir las a cualquier otra autoridad competente, dentro de los límites establecidos por ley;**
- (d) formular recomendaciones a las autoridades competentes, en particular proponer modificaciones o reformas de leyes, reglamentos y prácticas administrativas, especialmente cuando ellas sean la fuente de las dificultades encontradas por los demandantes para hacer valer sus derechos.**

La investigación y resolución de denuncias de violaciones de los derechos humanos es una función esencial de las INDH. Cada una de estas instituciones desempeñará su cometido de tramitar estas denuncias de manera diferente, con arreglo a su mandato específico. Las INDH pueden estar facultadas para:

- Examinar las denuncias individuales y formular recomendaciones sobre reparación y compensación dirigidas a las autoridades competentes.
- Examinar las denuncias presentadas por grupos o comunidades, en reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas.
- Remitir los casos a las autoridades competentes, entre otras los organismos gubernamentales, el parlamento, los tribunales y la fiscalía.
- Procurar reparación o compensación ante las cortes y los tribunales, en representación de los demandantes.
- Proporcionar asesoramiento a las cortes y los tribunales en calidad de *amicus curiae*.
- Emitir órdenes de obligado cumplimiento y decisiones jurídicamente vinculantes.
- Ordenar que las autoridades que han vulnerado los derechos indemnicen a sus víctimas.
- Si se trata de INDH situadas fuera de la región de Asia y el Pacífico, comparecer ante órganos regionales, tales como cortes regionales de derechos humanos.²²⁷



Un artista indígena de Filipinas, en el acto inaugural del Año Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo. Foto: Naciones Unidas / John Isaac.

227 *Toolkit for Collaborating with National Human Rights Institutions* (2010), pág. 32.

En 2011, la presidenta de la **Comisión de Derechos Humanos de Filipinas**, Loretta Ann Rosales, ofreció una conferencia de prensa para anunciar las conclusiones de la Comisión, tras las investigaciones realizadas con motivo de las denuncias de violaciones de los derechos humanos de los pueblos indígenas, presuntamente cometidas por Oceana Gold, una empresa minera de capital extranjero que operaba en Filipinas.²²⁸



La presidenta declaró: “La historia del desarrollo en Filipinas se ha visto ensombrecida por el grave deterioro medioambiental causado por actividades económicas que han estado acompañadas de violaciones de los derechos civiles y políticos o relacionadas con ellas. En realidad, quienes se oponen a las agresiones perpetradas por el desarrollo se exponen al acoso del gobierno o de las autoridades encargadas de los proyectos. Pero nada es comparable al sufrimiento que han padecido los pueblos indígenas en cuyas tierras comunitarias se han instalado esos proyectos. Los indígenas pierden sus hogares, medios de subsistencia y propiedades, pero, lo que es mucho peor, pierden así su conexión con la tierra y su identidad misma. Cuando esto ocurre, la Comisión de Derechos Humanos no debe permanecer como una espectadora ociosa. Y tampoco el gobierno”.

En junio de 2008, la Comisión recibió informes y denuncias de que presuntamente Oceana Gold había “demolido de manera ilícita y violenta unas 187 viviendas de los indígenas residentes en Didipio”. Según la presidenta Rosales, las demoliciones “supuestamente se habían llevado a cabo sin mediar autos judiciales ni órdenes especiales de demolición emitidas por un tribunal, sin la presencia del alguacil, sin pago de la debida compensación y sin ofrecer alternativas de reubicación o reasentamiento. Según los informes recibidos, esas demoliciones fueron acompañadas de actos de violencia y destrucción innecesarios: los residentes que se resistieron y trataron de salvar sus hogares fueron apaleados, así como los vecinos que trataron de ayudarlos; las motoniveladoras empujaron las casas hasta un barranco donde fueron incineradas. Además, se dijo que la empresa Oceana Gold había acotado grandes trozos de caminos y senderos que los miembros de la comunidad habían usado los últimos 30 años para transportar al mercado los productos de sus granjas. Asimismo se informó de que [Oceana Gold] había establecido retenes alrededor de Barangay, que habían causado dificultades a los indígenas, con la consiguiente e injusta restricción de sus actividades sociales y económicas. Además, se adujo que el Grupo Móvil Regional de la Policía Nacional de Filipinas servía de guardia de seguridad [a la empresa] y que sus funcionarios estaban alojados en las instalaciones [de Oceana Gold]”.

Haciendo uso de las atribuciones de investigación que figuran en su mandato, la Comisión acopió pruebas suficientes para llegar a la conclusión de que Oceana Gold “había violado el derecho de residencia, el derecho a una vivienda adecuada y el derecho a la propiedad, el derecho a la libertad de movimientos y el derecho a no ser objeto de injerencias arbitrarias, el derecho a la seguridad personal de los residentes afectados, y el derecho de la comunidad indígena a expresar su cultura y su identidad”. La Comisión también llegó a la conclusión de que el Grupo Móvil Regional de la Policía Nacional de Filipinas había transgredido su propio reglamento operativo al “portar armas de fuego de gran calibre y hacer uso innecesario y desmedido de la fuerza”.

A la luz de estas conclusiones, la Comisión dictó una resolución unánime en la que recomendó al gobierno que “considere la probabilidad de anular el acuerdo de asistencia técnica y financiera suscrito con la empresa extranjera, habida cuenta de las flagrantes violaciones de los derechos humanos que ha cometido”. La Comisión también pidió a todos los organismos estatales interesados que le presentaran informes, en los 30 días siguientes a la publicación de su resolución, “acerca de las medidas específicas que habían adoptado con miras a respetar, proteger y garantizar los derechos de los pueblos indígenas afectados en Didipio” y “para seguir vigilando la situación de los derechos humanos en Didipio”. Asimismo, la Comisión advirtió a la empresa minera Oceana Gold que “examinara las conclusiones de la Comisión y procediera a una reorientación de sus políticas en lo tocante a las actividades de minería, teniendo en cuenta el respeto de los derechos humanos de la comunidad involucrada”. Además, la oficina regional de la Comisión recibió instrucciones de “promover activamente los derechos humanos de la comunidad afectada y adoptar todas las medidas posibles para evitar que ocurran nuevos actos de violencia y opresión”.

228 Comisión de Derechos Humanos de Filipinas, “Statement on the human rights situation in Barangay Didipio, Kasibu, Nueva Vizcaya” (17 de enero de 2011), disponible en: www.chr.gov.ph/MAIN%20PAGES/news/PS_17Jan2011_didipio.htm

Las principales características de un mecanismo eficaz de investigación de las denuncias se han definido en estos términos:

- La capacidad jurídica adecuada.
- Un conjunto de prioridades definidas y apropiadas
- La competencia institucional.
- La voluntad política necesaria para llevar a cabo su labor.

EL EXAMEN DE LAS DENUNCIAS COLECTIVAS²²⁹

En 2008, la Ley Canadiense de Derechos Humanos fue enmendada a fin de incluir la disposición siguiente:

En toda denuncia formulada a tenor de la Ley Canadiense de Derechos Humanos ... esta Ley deberá interpretarse y aplicarse de modo que otorgue la debida importancia a las tradiciones y leyes consuetudinarias de las Primeras Naciones, en particular al equilibrio entre los derechos e intereses individuales en relación con los derechos e intereses colectivos, en la medida en que sean coherentes con el principio de igualdad de género.²³⁰

La **Comisión Canadiense de Derechos Humanos** preparó unas directrices operativas sobre cómo debía aplicarse esta enmienda. Estas orientaciones se basan en investigaciones encargadas a expertos, en diálogos con los Ancianos y en opiniones de los juristas, facilitadas por la Asociación de Juristas Indígenas.



AMICUS CURIAE O PARTE INTEGRANTE DEL PROCESO JUDICIAL

La **Comisión Nigeriana de Derechos Humanos** intervino en un proceso a fin de obtener una orden judicial que evitara la devastación de las tierras de los pueblos indígenas.

El **Defensor del Pueblo de la República de Ecuador** ha planteado varias veces a los tribunales su preocupación por diversos procesos penales incoados contra dirigentes o activistas indígenas a los que se ha acusado de terrorismo y otros delitos, como consecuencia de haber participado en protestas sociales. Esta iniciativa ha generado cambios de comportamiento en los casos en los que se ha comprobado la infracción de las garantías procesales.

1. LA RECEPCIÓN E INVESTIGACIÓN DE LAS DENUNCIAS

Siempre resulta preferible que las atribuciones de las INDH en relación con la investigación de las denuncias estén consagradas en la ley, con responsabilidades procesales claramente definidas. A partir de esa base, las INDH pueden definir el alcance y la función de un mecanismo de investigación y definir también los temas prioritarios que serán objeto de examen.

Las INDH también deben especificar los criterios de admisibilidad aplicables a las denuncias. Los problemas relativos a los derechos humanos surgen en casi todos los ámbitos de la actividad humana. A fin de evitar el uso ineficiente de los recursos, las INDH deben asignar un orden de prioridad a las denuncias y cuidarse de no tratar asuntos que no sean de su competencia. Por regla general, las

229 Respuesta al cuestionario del ACNUDH sobre buenas prácticas en relación con los derechos de los pueblos indígenas.

230 Ley C-21 2008 (Canadá), s. 1.22.

denuncias deberían estar en relación con los derechos humanos consagrados en la Constitución, las leyes o cualquier otro instrumento que se considere parte de la legislación nacional.

Habida cuenta de que fueron creadas hace relativamente poco tiempo y que son de naturaleza “no vinculante”,²³¹ es probable que algunas INDH carezcan de facultades específicas y detalladas que les permitan investigar las denuncias relativas a violaciones de la Declaración. Pero es importante recordar que la Declaración profundiza en los criterios existentes de derechos humanos, en la medida en que estos se aplican a los pueblos indígenas. De manera que, si una denuncia es admisible a tenor de otro instrumento, la INDH en cuestión podría tenerla en cuenta y usar la Declaración como herramienta interpretativa.

En 2010, la Defensoría de los Pueblos Indígenas de Guatemala recibió 4155 denuncias presentadas por comunidades indígenas con motivo de presuntas violaciones de sus derechos humanos. En ese periodo, se registraron 91 casos de violación de los derechos humanos de los indígenas.²³²



Con el fin de ampliar al máximo la capacidad de las INDH para recibir denuncias relativas a los derechos humanos de los pueblos indígenas y la eficacia de la Declaración como instrumento para abordar esos casos, es importante que los funcionarios de las INDH dispongan de la capacitación adecuada. En este sentido, el presente manual y los materiales didácticos adjuntos tendrán utilidad práctica para los funcionarios encargados de las INDH y para el personal responsable de tramitar las denuncias y las investigaciones.

En los lugares donde las INDH tienen la facultad de aplicar medios alternativos de solución de conflictos, es aconsejable que los encargados de tramitar las denuncias reciban formación profesional durante el ejercicio de sus funciones. Un eje específico de esta capacitación podría incluir los modelos alternativos de solución de disputas utilizados por los pueblos indígenas.

Además, las INDH pueden desempeñar una valiosa función en situaciones de conflicto entre las comunidades indígenas y el Estado y otros grupos, comprendidas las empresas privadas. Entre las posibles situaciones de conflicto figuran la amenaza de daño o el daño real causado por:

- El uso de las tierras y los territorios indígenas por las industrias extractivas.
- El uso de la fuerza contra manifestaciones pacíficas de las comunidades indígenas.
- La detención ilícita o arbitraria de los dirigentes indígenas.

Las INDH pueden iniciar una gama de actividades para tratar de promover la resolución pacífica de estos problemas, comprendidos los esfuerzos para:

- Promover el diálogo entre las partes.
- Fomentar la creación y crecimiento de mecanismos para promover la paz.
- Alentar la aplicación de arreglos que sean aceptables y necesarios para abordar los problemas de derechos humanos subyacentes que podrían estar en la raíz del conflicto.²³³

Asimismo, las INDH pueden desempeñar una función importante al contribuir a abordar el problema de la desventaja o la desigualdad en el diálogo o la negociación con el Estado o la empresa privada.

231 Para un debate más amplio sobre el tema, véase el Capítulo 5.

232 Respuesta al cuestionario del ACNUDH sobre buenas prácticas en relación con los derechos de los pueblos indígenas.

233 *Instituciones Nacionales de Derechos Humanos: Antecedentes, principios, funciones y responsabilidades*, págs. 93-95.

2. CREAR UN PROCEDIMIENTO EFICAZ Y ACCESIBLE PARA TRAMITAR LAS DENUNCIAS

Un mecanismo eficaz de tramitación de denuncias exige competencias organizativas. Esto se logra mediante la aplicación de un sistema de gestión eficiente. En algunos casos, los Equipos de las Naciones Unidas en el País²³⁴ pueden brindar asistencia a las INDH con el fin de aumentar su capacidad interna de tramitar las denuncias y realizar investigaciones.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos de la India fue creada en 1993. En el bienio de 1993-1994, la Comisión recibió 498 denuncias. Hacia 1999-2000, la Comisión había recibido unas 50.000 denuncias.

Con el fin de atender al creciente número de denuncias y aumentar la rapidez, eficiencia y eficacia de la tramitación, la Comisión puso en marcha un proceso de presentación de denuncias por Internet.²³⁵



Un sistema sólido de gestión de denuncias puede estar formado por tres etapas básicas:

- Resolución temprana
 - Selección.
 - Asesoramiento.
 - Resolución/mediación alternativa de la disputa (si la INDH está facultada para hacerlo).
- Investigación de la denuncia
 - Estrategias para la gestión de casos.
 - Investigación.
 - Presentación de los resultados.
 - Análisis de las opciones de recurso ante instancias nacionales e internacionales.
- Recomendaciones y vías de recurso
 - Difundir los informes, resultados y recomendaciones del caso.
 - Hacer cumplir una reparación, comprendidas las decisiones y arreglos judiciales y las mediaciones confidenciales.
 - Ponerse en comunicación con los órganos creados en virtud de los tratados y los organismos regionales, cuando se hayan agotado las vías de recurso internas y nacionales.²³⁶

Es particularmente importante que las INDH se aseguren de que sus procesos de tramitación de denuncias sean accesibles a los pueblos indígenas. Como quedó expuesto en los Capítulos 6 y 7, las INDH deben llevar a cabo actividades de sensibilización orientadas específicamente a los pueblos indígenas, para asegurarse de que éstos comprenden bien sus funciones y su facultad para tramitar denuncias. Además, los trámites deben ser flexibles a fin de que susciten la máxima participación de los pueblos indígenas. Para lograr todo lo anterior, las INDH deberían velar por que:

- La presentación de la denuncia sea gratuita.

234 Los Equipos de las Naciones Unidas en el País (UNCT, por sus siglas en inglés) existen en 136 países y prestan servicios a los 180 Estados en los que ejecutan programas de las Naciones Unidas, sobre todo en los países en desarrollo. Los UNCT aseguran la coordinación interinstitucional y la adopción de decisiones en el plano nacional. Su objetivo fundamental es lograr que los organismos independientes planifiquen y trabajen mancomunadamente, a fin de velar por la obtención de resultados concretos en apoyo de los programas de desarrollo del gobierno. Hay más información disponible al respecto en: www.undg.org/index.cfm?P=1257.

235 Hay más información disponible al respecto en: www.nhrc.nic.in/nhrc.htm.

236 *Toolkit for Collaborating with National Human Rights Institutions* (2010), pág. 33

- Exista la capacidad de recibir tanto las denuncias orales como las escritas.
- Se disponga de los servicios de intérpretes y/o de funcionarios de enlace con los indígenas.
- Los procesos no resulten excesivamente formales.
- Los trámites no vulneren las tradiciones culturales de los pueblos indígenas pertinentes (por ejemplo, que una funcionaria atienda una denuncia, cuando ésta entrañe aspectos culturales que no deben mencionarse en presencia de los hombres).
- Si la denuncia no es aceptada a trámite, los denunciados reciban una explicación clara y pormenorizada de las razones del rechazo y, si procede, se les informe sobre otras vías de recurso.²³⁷

Además, es importante que las INDH concedan atención prioritaria a la víctima en todo el proceso de denuncia. Las víctimas necesitan acceder a la información y los recursos. Debe consultárseles apropiadamente y deben recibir explicaciones exhaustivas acerca de las decisiones.²³⁸

La Comisión Nacional de Derechos Humanos de Corea traduce todos sus formularios de presentación de denuncias a los principales idiomas de los grupos de trabajadores inmigrantes en la República de Corea. Los miembros del personal también reparten folletos informativos, editados en varias lenguas, sobre la Comisión, su función de receptora de denuncias y los derechos de los trabajadores inmigrantes. Estos materiales se distribuyen en los suburbios y otras zonas donde residen esas comunidades. La Comisión realiza esta labor de sensibilización en colaboración con las asociaciones y comunidades de inmigrantes. Además, la Comisión ha establecido acuerdos con varias agencias de traducción para disponer de servicios de interpretación cuando algún trabajador inmigrante desee formular una denuncia.²³⁹



Una mujer cocina arroz en la aldea de Melsanakuppam, en Tamil Nadu (India meridional). Foto: Naciones Unidas/P. Sudhakaran.

237 Ibid., págs. 30-31.

238 *Instituciones Nacionales de Derechos Humanos. Recomendaciones de Amnistía Internacional para la protección y la promoción efectiva de los derechos humanos.*

239 APF, *Promoting and Protecting the Rights of Migrant Workers: The Role of National Human Rights Institutions* (2012), pág. 89.

3. EFECTUAR INVESTIGACIONES

Para facilitar la realización de una investigación eficaz cuando se produce una denuncia de violación de los derechos humanos de una persona o una comunidad indígena, es posible adoptar cierto número de medidas prácticas.²⁴⁰

Una vez que se ha presentado la denuncia, es importante acopiar toda la información posible que pueda respaldar los cargos. Pero el acopio de información no debe llevarse a cabo con métodos que transgredan los usos culturales del pueblo indígena en cuestión.

3.1. ENTREVISTAS

La primera medida es entrevistar rápidamente al denunciante, de preferencia en persona y, si fuera necesario, con la ayuda de un intérprete. El siguiente paso consiste en comprobar la información obtenida en la entrevista. Es importante sopesar si:

- El testimonio es coherente con las informaciones aportadas por otras fuentes independientes (por ejemplo, asociaciones de pueblos indígenas u ONG pertinentes).
- El testimonio se corresponde con políticas o pautas de conducta conocidas que repercutan en los pueblos indígenas.
- Otras pruebas y declaraciones corroboran el testimonio del denunciante.
- El testimonio resulta comprensible para el funcionario de la INDH, habida cuenta de las diferencias lingüísticas y culturales.

Siempre que resulte posible, la Comisión Nigeriana de Derechos Humanos facilita intérpretes para asistir en los procesos incoados por denuncias de los pueblos indígenas.²⁴¹



3.2. MANTENER UN REGISTRO

La compilación de información útil forma parte indispensable de toda investigación. Toda la información que se acopie en relación con una denuncia por violación de los derechos humanos de una persona o comunidad indígena ha de ser debidamente archivada en un fichero y esto incluye:

- Testimonios.
- Declaraciones o quejas.
- Archivos pertinentes.
- Fotografías.
- Declaraciones juradas.
- Informaciones y respuestas de las autoridades.
- Cualquier otra información pertinente (por ejemplo, la que hayan suministrado las organizaciones de los pueblos indígenas).

240 La información que figura en esta sección está tomada principalmente de *Prevención de la tortura: Guía operacional para las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos* (2010), págs. 36-42.

241 Respuesta al cuestionario del ACNUDH sobre buenas prácticas en relación con los derechos de los pueblos indígenas.

Además, deben conservarse los informes pertinentes acerca de las violaciones de los derechos humanos padecidas por los pueblos indígenas, entre otros:

- Estadísticas sobre el número de denuncias recibidas y resueltas que atañen a los pueblos indígenas.
- Decisiones sobre los casos presentados en las cortes competentes (por ejemplo, los tribunales nacionales, en otras jurisdicciones y en los órganos intergubernamentales).
- Informes elaborados por las ONG y las organizaciones de los pueblos indígenas.
- Informes de los órganos internacionales y regionales (por ejemplo, el Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, el Foro Permanente o el Mecanismo de expertos) así como por otras INDH.
- Reportajes publicados en los medios acerca de las violaciones de los derechos humanos de los indígenas.

Esta información adicional puede usarse para comprobar las acusaciones y definir los esquemas habituales de violación de los derechos humanos.

Toda la información obtenida debe recopilarse sistemáticamente en un formato que permita que otros miembros de la INDH la analicen y empleen apropiadamente. Los registros que contengan información confidencial deben conservarse en un lugar seguro y, si es posible, deben despersonalizarse.

Al registrar y archivar la información, las INDH deben estar conscientes de que los pueblos indígenas han padecido a lo largo de siglos el despojo de su identidad, cultura y capacidad de adoptar decisiones. A menudo este despojo ha asumido la forma de registros estatales. La propiedad y el control de estos registros corresponden a quien los crea, en este caso el Estado. Sin embargo, esos registros pueden contener imágenes de importantes modalidades de expresión y conocimientos culturales de los indígenas (por ejemplo, danzas o ceremonias).²⁴²

Este legado tiene dos efectos principales sobre la capacidad de la INDH para crear registros eficaces cuando investiga una denuncia presentada por una persona o una comunidad indígena. En primer lugar, puede manifestarse cierta renuencia a proporcionar información que la INDH pueda archivar. En segundo, puede existir la necesidad de crear, con la colaboración de los pueblos indígenas, un protocolo para registrar y archivar los ficheros que conciernen a dichos pueblos. Los principios que figuran en la Declaración pueden orientar a las partes en la elaboración de un protocolo de ese tipo, que incluya:

- La libre determinación.
- La participación en la adopción de decisiones.
- El consentimiento libre, previo e informado.
- Los derechos a la cultura.²⁴³

Si se elabora un protocolo y luego se les presenta y explica a las comunidades indígenas, es probable que disminuya la renuencia a ofrecer información para los archivos de las INDH.

4. RECOMENDACIONES Y RESARCIMIENTO/ REPARACIÓN

En función del mandato de cada INDH, éstas pueden tener la facultad de publicar “conclusiones” o recomendaciones al término de una investigación sobre violaciones de los derechos humanos. En algunos casos, las INDH pueden exigir que se pague una compensación a las víctimas. Algunas INDH han aprovechado esta faceta de su mandato, tras investigar violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales, incluyendo cuestiones que atañen concretamente a los pueblos indígenas.

242 L. Iacovino, “Rethinking archival, ethical and legal frameworks for records of Indigenous Australian communities: a participant relationship model of rights and responsibilities” en *Archival Science*, Vol. 10 (4) (30 de junio de 2010).

243 M. Gooda, “The practical power of human rights: how international human rights standards can inform archival and record keeping practices” en *Archival Science*, Vol. 12 (2) (1 de junio de 2012), pág. 141.

La **Comisión Nacional de Derechos Humanos de la India** dispone de un mandato que le faculta para investigar los casos de violaciones de los derechos humanos, tanto en respuesta a una denuncia como por su propia iniciativa (motu proprio).

La Comisión tiene también la facultad de solicitar a la policía y otras fuerzas del orden que le proporcionen videos post-mortem e informes de autopsias realizados por los forenses del Estado, en respuesta a los fallecimientos ocurridos mientras la persona estaba arrestada y otras violaciones de los derechos sobrevenidos en los centros de detención.

El mandato de la Comisión no se limita a las violaciones de los derechos civiles y políticos; también está facultada para investigar las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales.

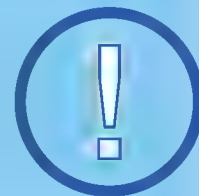
La Comisión aplica habitualmente sus competencias para recomendar el pago de compensaciones económicas a las víctimas de violaciones de los derechos humanos, una vez que la propia Comisión ha llegado a la conclusión de que las autoridades pertinentes violaron los derechos de la víctima.

En uno de esos casos, la Comisión recomendó que se pagara una compensación económica a 125 familias tribales del Estado de Orissa, cuyos niños habían fallecido debido a la desnutrición que les causó el Estado, al negarles el derecho a la alimentación. Los informes indican que, en casi todos los casos, las autoridades estatales acatan las recomendaciones de la Comisión en lo tocante al pago de una compensación económica a las víctimas cuyos derechos han sido vulnerados.²⁴⁴



PUNTOS CLAVE: CAPÍTULO 9

- En función de su mandato, las INDH pueden examinar las denuncias individuales y colectivas presentadas por violación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y formular recomendaciones a las autoridades competentes con el fin de obtener reparación y resarcimiento para las víctimas.
- Los mandatos de algunas INDH les facultan para remitir las denuncias relativas a los derechos humanos a las autoridades competentes, entre otras, las entidades del gobierno, el parlamento, los tribunales y las fiscalías, así como para solicitar reparación y resarcimiento en representación de los denunciantes.



244 Este caso aparece citado en los materiales que Mario Gómez usó en el artículo "National Human Rights Commissions and ESC Rights" para *Circle of Rights, Economic, Social and Cultural Rights Activism: A Training Resource*, disponible en: www1.umn.edu/humanrts/edumat/IHRIP/circle/modules/module23.htm#_edn13.

Capítulo 10: Investigaciones públicas

PREGUNTAS FUNDAMENTALES

- ¿Cuáles son las ventajas y desventajas de que las INDH realicen investigaciones públicas en relación con los derechos humanos de los pueblos indígenas?
- ¿Qué medidas son necesarias para realizar con eficacia una investigación pública?



PRINCIPIOS FUNDAMENTALES PARA LA PARTICIPACIÓN DE LAS INDH

Principios de París

Competencias y atribuciones

3. La institución nacional tendrá, en particular, las siguientes atribuciones:

- (a) presentar, a título consultivo, al gobierno, al Parlamento y a cualquier otro órgano pertinente, a instancia de las autoridades interesadas o en ejercicio de su facultad de autosumisión, dictámenes, recomendaciones, propuestas e informes sobre todas las cuestiones relativas a la protección y promoción de los derechos humanos; la institución nacional podrá decidir hacerlos públicos ...



La realización de una investigación pública –que también se denomina investigación nacional– sobre violaciones sistemáticas o sumamente graves de los derechos humanos puede ser una estrategia eficaz para las INDH. Una investigación de esta índole permite que las INDH indaguen más allá de una denuncia individual y definan los problemas estructurales o las causas subyacentes de las violaciones de derechos humanos. El acopio eficaz de datos procedentes de las denuncias individuales puede proporcionar las pruebas necesarias que justifiquen la realización de una investigación pública.

La incapacidad de las INDH para abordar las violaciones sistemáticas o muy graves de los derechos humanos puede socavar su credibilidad. En relación con los pueblos indígenas, esa deficiencia puede provocar desconfianza y traducirse en una menor interacción con las INDH.

Las investigaciones públicas son particularmente importantes cuando resulta evidente que la INDH en cuestión no puede tratar adecuadamente una cuestión de derechos humanos mediante la aplicación de su programa de seguimiento habitual o su proceso de denuncias.

Las investigaciones públicas también son útiles porque suelen atraer la atención de los medios de comunicación, lo que contribuye a sensibilizar a la población, suscita su apoyo y puede culminar en reformas de las leyes o las políticas.

Se puede obtener información pormenorizada acerca de la preparación y ejecución de una investigación pública en el *Manual on Conducting a National Inquiry into Systemic Patterns of Human Rights Violation*, publicado conjuntamente por el Foro de Asia y el Pacífico y el Instituto Raoul Wallenberg de Derechos Humanos y Derecho Humanitario.²⁴⁵

245 El manual se publicó en 2012 y está disponible en: www.asiapacificforum.net/support/resources.

En 1995, el gobierno de Australia le pidió a la **Comisión Australiana de Derechos Humanos**²⁴⁶ que llevara a cabo una investigación nacional sobre el caso de los niños que fueron separados por la fuerza de sus familias en las comunidades Aborígenes y entre los Isleños del Estrecho de Torres. En 1997, la investigación concluyó con la publicación del informe titulado *Bringing them home*.²⁴⁷

En el marco de la investigación se llevaron a cabo audiencias y consultas en todas las zonas del país. También se examinó un gran número de denuncias y se analizaron las leyes y políticas del pasado relacionadas con la separación forzosa de niños de familias Aborígenes e Isleños del Estrecho de Torres.

El informe *Bringing them home* mejoró mucho el conocimiento que la población australiana tenía acerca de estas separaciones forzosas y sus efectos permanentes sobre los Aborígenes e Isleños del Estrecho de Torres. Al efecto, se elaboró una colección de material didáctico para uso de las escuelas y la comunidad en general.²⁴⁸

En el informe de la Comisión figuraban varias recomendaciones dirigidas al gobierno australiano, entre otras la de que los parlamentos del país debían disculparse públicamente. En 2007, el gobierno de Australia publicó una disculpa oficial.



1. LAS VENTAJAS DE UNA INVESTIGACIÓN PÚBLICA

Una investigación pública es un proceso de amplio espectro que permite que las INDH realicen simultáneamente varias funciones.

1.1. TRATAR UN GRAN NÚMERO DE DENUNCIAS

Una investigación pública sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas o sobre un aspecto específico de los mismos (por ejemplo, el derecho a las tierras, los territorios y los recursos), le permite a la INDH en cuestión tratar un gran número de denuncias individuales a un costo razonable. Además, el dinamismo de una investigación pública puede suscitar denuncias o información relativa a las violaciones de derechos humanos provenientes de personas que, en otras circunstancias, no habrían establecido contacto con la INDH. Una vez más, este aspecto reviste especial importancia para los pueblos indígenas que a menudo viven en zonas geográficamente aisladas, pueden estar marginados de la información pública y sentir desconfianza hacia los órganos del Estado.

1.2. INVESTIGAR LAS CAUSAS SISTÉMICAS DE LAS VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS

Las violaciones de los derechos humanos que padecen los pueblos indígenas tienen a menudo causas subyacentes y sistémicas, tales como la marginación del proceso de adopción de decisiones. Una investigación pública puede resultar un medio eficaz de examinar esas causas subyacentes de la desventaja de los pueblos indígenas y de la violación de sus derechos.

1.3. ANALIZAR LAS LEYES Y POLÍTICAS NACIONALES

Las investigaciones públicas ofrecen a las INDH la oportunidad de analizar las leyes y políticas vigentes y evaluar su coherencia con los principios de la Declaración.

246 Información suministrada por la Comisión Australiana de Derechos Humanos.

247 El informe está disponible en: www.humanrights.gov.au/social_justice/bth_report/index.html.

248 Hay información adicional disponible en: www.humanrights.gov.au/education/bringing_them_home/index.html.

1.4. INSTRUIR Y SENSIBILIZAR

Una investigación pública puede ser un poderoso instrumento didáctico para sensibilizar a la opinión acerca de los problemas de derechos humanos que afrontan los pueblos indígenas y la población en general. Es probable que las investigaciones públicas susciten gran atención de los medios de comunicación y generen documentos que luego puedan usarse en programas educativos. Por lo tanto, una investigación pública puede ser un medio útil para aumentar la comprensión de la población acerca de los problemas de derechos humanos que confrontan los pueblos indígenas.

1.5. ELABORAR RECURSOS EFICACES

Las recomendaciones derivadas de una investigación pública, basadas en pruebas, análisis e indagaciones, tendrán credibilidad y proporcionarán medidas claras y prácticas para elaborar las estrategias adecuadas que permitan abordar los problemas sistémicos de derechos humanos que padecen los pueblos indígenas.

2. LAS DESVENTAJAS DE UNA INVESTIGACIÓN PÚBLICA

Aunque la realización de una investigación pública puede ser un mecanismo muy eficaz, también entraña un conjunto de problemas que las INDH deben examinar detalladamente antes de decidirse a emprenderla.

2.1. RECURSOS

Una investigación pública eficaz exige una considerable inversión de tiempo, competencias y recursos, tanto humanos como económicos. El volumen de recursos necesarios dependerá del alcance de la investigación (por ejemplo, ¿se va a centrar en los aspectos generales de los derechos humanos de los indígenas o en un ámbito específico?). Para llevar a cabo la investigación habrá que designar a miembros de la Comisión y del personal encargado de la formulación de políticas, las relaciones con la prensa y la administración de la entidad. En los países donde las INDH no cuentan con las competencias necesarias, será preciso contratar los servicios de consultores externos.

2.2. LA COLABORACIÓN DE LOS TESTIGOS Y EL ACCESO A LAS PRUEBAS NECESARIAS

Como quedó expuesto en el Capítulo 6, tal vez los pueblos indígenas se muestren renuentes a colaborar con la investigación, porque consideren que la INDH es un órgano del Estado. Algunos asuntos que guardan relación con los derechos humanos pueden ser delicados y los testigos indígenas pueden ser renuentes a hablar de ellos en público. Además, el temor a las represalias puede inhibir la trasmisión de informaciones o la presentación de pruebas. Los idiomas también pueden obstaculizar el acceso a la información necesaria para la investigación.

En algunos casos, los órganos y funcionarios del Estado pueden tratar de bloquear el acceso a la información y las pruebas que las INDH necesitan para llevar a cabo una información exhaustiva.

2.3. UNA ACTIVIDAD SINGULAR Y NO UN PROCESO

Una investigación pública atraerá la atención de la población hacia los derechos humanos de los pueblos indígenas durante un periodo de tiempo determinado. Pero la índole sistémica y arraigada de numerosos problemas que afrontan esos pueblos exigirá una estrategia a largo plazo y un proceso de seguimiento permanente, para garantizar cambios duraderos.

3. PASOS PARA EMPRENDER UNA INVESTIGACIÓN PÚBLICA

3.1. DEFINIR EL MANDATO

El primer paso para iniciar una investigación pública consiste en definir su objetivo, alcance y cronograma. Hasta donde sea posible, es importante lograr la participación de los pueblos indígenas en esta fase de planificación. Probablemente la mejor manera de hacerlo sea colaborando con las organizaciones y los órganos supremos de las comunidades indígenas.

Aunque este proceso pueda resultar muy prolijo, un mandato claramente definido que cuente con la adhesión de los pueblos indígenas es requisito indispensable para llevar a cabo una investigación legítima, centrada y eficaz.

Desde su creación, la **Comisión de Derechos Humanos de Malasia (SUHAKAM)** ha recibido numerosas denuncias de presuntas violaciones de los derechos humanos de los pueblos indígenas. En respuesta a esas denuncias, SUHAKAM realizó varias investigaciones y estudios que le permitieron detectar los síntomas de un esquema sistémico de problemas relacionados con los derechos tradicionales de los pueblos nativos a la tenencia de tierras. En 2010, SUHAKAM decidió emprender una investigación nacional sobre los derechos a la tierra de los pueblos indígenas de Malasia.



Antes de realizar la investigación, SUHAKAM recibió asistencia técnica y capacitación del Foro de Asia y el Pacífico y el Instituto Raoul Wallenberg de Derechos Humanos y Derecho Humanitario.

En la fase inicial del proceso, SUHAKAM preparó un documento de antecedentes, que proporcionó la información contextual acerca de los pueblos indígenas de Malasia e hizo hincapié en las bases jurídicas que la facultaban para realizar la investigación nacional.²⁴⁹ En el documento se explicaba que el mandato de la investigación nacional consistía en:

- (i) Establecer si el derecho a la tierra de los pueblos indígenas está reconocido en las instancias constitucional, jurídica y administrativa del país y si esas instancias protegen y promueven realmente ese derecho.
- (ii) Investigar cuál es la situación de los derechos de los pueblos indígenas a la tierra y la repercusión del reconocimiento de esos derechos o de la ausencia del mismo sobre los derechos sociales, económicos, culturales y políticos de esos pueblos, teniendo en cuenta las leyes nacionales e internacionales pertinentes.
- (iii) Definir los obstáculos que impiden a los pueblos indígenas el ejercicio pleno del derecho a la tierra, según sus necesidades y exigencias.
- (iv) Generar y promover más conciencia, conocimiento y comprensión sobre el derecho de los pueblos indígenas a la tierra y sobre su estilo de vida.
- (v) Sobre la base de los hechos y las constataciones derivados de la investigación nacional, formular recomendaciones a los gobiernos federales y estatales en relación con los siguientes aspectos, aunque no limitados a los mismos:
 - (a) La revisión de las leyes nacionales relativas a la tierra y otras leyes y políticas conexas, con miras a dotarlas de un enfoque basado en los derechos humanos que aborde, en particular, los problemas que confrontan los pueblos indígenas cuando reivindican sus tierras; y

249 Hay información adicional disponible en: www.suhakam.org.my/web/682315/1.

(b) La formulación de estrategias y de un plan de acción, con el fin de proteger y promover el derecho de los pueblos indígenas a sus tierras, como parte integral e indivisible de la protección y promoción de los demás derechos humanos.

SUHAKAM celebró numerosas consultas públicas, visitas de indagación y sesiones de debate como parte de la investigación nacional que comenzó en diciembre de 2010 y prosiguió hasta 2012. SUHAKAM también estableció un proceso para recibir informes escritos de la población y las partes interesadas. Además, la Comisión asignó a varios investigadores el cometido de apoyar las pesquisas mediante la realización de estudios específicos sobre temas seleccionados, tales como los casos de conflicto a causa de la tierra y la coherencia de las normas y políticas locales que afectan a las tierras de los pueblos indígenas con los criterios internacionales de derechos humanos. En la nota de prensa que anunció el inicio de la investigación nacional, SUHAKAM declaró que se proponía realizar un “levantamiento de mapas mediante el Sistema de Información Geográfica (SIG)” de las lindes y los territorios que los indígenas reivindicaban.²⁵⁰

Un elemento medular de la investigación nacional fue el acopio de pruebas mediante la celebración de audiencias públicas. La Comisión empleó sus facultades cuasi judiciales para celebrar esas audiencias en diversos lugares del país y escuchó las declaraciones de los testigos esenciales, a quienes se había invitado o convocado para que asistieran. Las audiencias públicas fueron coordinadas por un equipo de pesquisas encabezado por el presidente de SUHAKAM, Tan Sri Hasmy Agam. Las audiencias se llevaron a cabo en lugares abiertos al público y tanto la prensa como la población en general pudieron asistir libremente.



Un hombre indígena hace uso de la palabra en una audiencia pública celebrada en el marco de la investigación nacional sobre los derechos a la tierra de los pueblos indígenas en Malasia. Foto: Comisión de Derechos Humanos de Malasia.

²⁵⁰ Comisión de Derechos Humanos de Malasia, “SUHAKAM to conduct a national inquiry into the land rights of indigenous peoples in Malaysia”, disponible en: www.suhakam.org.my/web/682315/13.

3.2. PRESENTACIÓN FORMAL DE LA INVESTIGACIÓN

A fin de lograr la máxima notoriedad y la participación real de la población, una investigación pública debe ser objeto de una presentación oficial. Además, los interesados pertinentes deben recibir información acerca del mandato, propósito, objetivos y método operativo de la investigación.

La presentación oficial debe servir también para informar a los pueblos indígenas, en un formato accesible y adaptado a su cultura, y en un idioma que puedan comprender fácilmente, en particular a las personas y comunidades a los que concierne la investigación.

3.3. INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

Todas las leyes y normativas nacionales pertinentes deberán compilarse, así como los criterios internacionales y regionales de derechos humanos y la jurisprudencia conexas. Esta labor permitirá examinar hasta qué punto el Estado cumple con los criterios internacionales en la materia.

3.4. DENUNCIAS INDIVIDUALES

Todas las denuncias pertinentes que se reciban en el proceso de investigación deberán examinarse en busca de los factores sistémicos que refuerzan o perpetúan la denegación de los derechos humanos a los pueblos indígenas.

3.5. AUDIENCIAS PÚBLICAS

Hasta donde lo permita el presupuesto de la comisión investigadora, la indagación debe ir a los pueblos indígenas en sus comunidades y no esperar a que los pueblos indígenas acudan a los investigadores. En este sentido, probablemente las audiencias públicas deberán celebrarse fuera de las principales ciudades.



Mujeres indígenas Yaku en Lakipia (Kenya). Foto: ACNUDH/Samia Slimane.

También será importante recabar la participación de funcionarios, organizaciones de los pueblos indígenas, ONG competentes, abogados especializados en derechos humanos y profesores universitarios.

A fin de reforzar la interacción de la población con la investigación, deberán examinarse nuevos métodos de recibir información y declaraciones. Entre otras vías cabe considerar el uso de las redes sociales, el correo electrónico y las entrevistas en formato de video.

3.6. ENTREVISTAR A LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Con arreglo al enfoque basado en los derechos humanos, es importante que las voces indígenas figuren en el informe. Por lo tanto, un elemento medular de toda investigación pública serán las entrevistas a los pueblos indígenas.

Para facilitar la realización de las entrevistas, será fundamental contar con las organizaciones de los pueblos indígenas. Al entrevistar a los indígenas, será preciso tener en cuenta sus características culturales.

3.7. LA ELABORACIÓN DEL INFORME Y SUS RECOMENDACIONES

El informe final es uno de los resultados más importantes de una investigación pública. Al prepararlo, debe tenerse en cuenta su estructura durante las etapas iniciales de la investigación, ya que ésta podría influir en la naturaleza de la indagación.

Para lograr un informe eficaz, capaz de arrojar resultados positivos, han de tenerse en cuenta los elementos siguientes:

- **Estilo y lenguaje:** El informe se redactará para un grupo específico de destinatarios (en la mayoría de los casos, políticos y funcionarios). Pero también deberá ser accesible para una audiencia más amplia, que incluye a los pueblos indígenas. Deberá estar redactado en un lenguaje sencillo. Las INDH deben sopesar la posibilidad de elaborar una versión “comunitaria” del informe, en el idioma local, que sea más sucinta y fácil de entender. Las recomendaciones deberán formularse de manera que estén claramente orientadas, sean aplicables y puedan traducirse fácilmente en leyes o políticas.
- **Contenido:** El informe debe abordar las cuestiones esbozadas en su mandato. Debe incluir detalles de los hechos reales y un análisis consecuente basado en los derechos humanos. Las conclusiones deben basarse en las pruebas compiladas.
- **Formato y plazos:** El formato de un informe influirá en su repercusión y su capacidad de concitar la atención de la población. Las INDH deben sopesar la posibilidad de usar el contenido del informe para generar otros recursos, como pueden ser los materiales didácticos. El informe deberá presentarse de manera pública a fin de realzar su notoriedad.

3.8. EL SEGUIMIENTO

Las INDH deben entablar un diálogo con las autoridades competentes a fin de examinar las medidas necesarias para aplicar las recomendaciones del informe. Esas medidas serán luego objeto de una labor de seguimiento.

Asimismo, las INDH deben tratar de mantenerse en contacto posteriormente con los pueblos y las comunidades indígenas que hayan participado en la investigación pública y transmitirles los informes pertinentes.

En 2004, tras numerosas denuncias por violaciones de los derechos humanos de la comunidad indígena Khomani San, la **Comisión Sudafricana de Derechos Humanos** inició una investigación.

La investigación constó de tres etapas principales:

La primera consistió en la *investigación*, dirigida por el personal de la Comisión y por investigadores contratados, cuando se necesitaron competencias específicas. La investigación se realizó de manera integral, utilizando diversas fuentes y disciplinas.

La segunda etapa fue de *consultas*, efectuadas por el personal de la Comisión en la comunidad Khomani San. La sensibilidad cultural y la obtención de la confianza de la comunidad fueron elementos esenciales de esta fase.

La tercera etapa consistió en una *audiencia pública* de tres días de duración con la comunidad Khomani San. La audiencia se llevó a cabo en el territorio de la comunidad, para facilitar su participación. Particulares, organizaciones comunitarias, ONG y otros interesados, así como diversos organismos del gobierno participaron en esta audiencia pública.²⁵¹

Un resultado importante de la investigación fue que los miembros de la comunidad declararon ante la Comisión que se trataba de

*... la primera oportunidad real que tenían de explicar los problemas que les afectaban y que amenazaban a su supervivencia, cultura, idioma, prosperidad económica y futuro en cuanto a su condición de pueblo.*²⁵²

En el informe final de la investigación se formularon numerosas recomendaciones dirigidas a diversos interesados y a distintas instancias gubernamentales. Desde que se realizó la investigación, estas recomendaciones se han convertido en la piedra angular de la labor de la Comisión con miras a promover los derechos de los pueblos indígenas en Sudáfrica. En consecuencia, la Comisión ha asumido una función de vigilancia, dando seguimiento a la aplicación de las recomendaciones y solicitando datos e informes actualizados a varios departamentos del gobierno.



PUNTOS CLAVE: CAPÍTULO 10

- La realización de una investigación pública sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas permite que las INDH desempeñen varias funciones al mismo tiempo. La investigación puede ser un mecanismo eficaz para inducir reformas en las leyes y las políticas. Pero una encuesta pública entraña también desafíos que deben tenerse en cuenta antes de tomar la decisión de llevarla a cabo.
- Para efectuar una investigación pública eficaz sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas, es preciso adoptar varias medidas, entre otras, definir el mandato, la pesquisa y el análisis de la investigación, acopiar las denuncias, celebrar audiencias públicas, entrevistar a los pueblos indígenas, elaborar un informe y dar seguimiento a las recomendaciones, una vez que se ha publicado el informe.



251 Comisión Sudafricana de Derechos Humanos, *Report on the Inquiry into Human Rights Violations in the Khomani San Community* (2004), págs. 9-10, disponible en: www.sahrc.org.za/home/21/files/Reports/KHOMANI_SAN_ENGLISH_FINAL.pdf.

252 Ibid., pág. 4.

Parte III

Las instituciones nacionales de derechos humanos en el ámbito internacional



Capítulo 11: El Consejo de Derechos Humanos
Capítulo 12: Órganos creados en virtud de los tratados
Capítulo 13: Mecanismos específicos en relación con los derechos de los pueblos indígenas

Introducción a la Parte III

Una función esencial de las INDH consiste en servir de puente entre el sistema internacional de derechos humanos y la realidad nacional del Estado en que operan. Una parte imprescindible de esta labor es vigilar la manera en que el Estado cumple con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Así, el compromiso internacional refuerza el trabajo que las INDH llevan a cabo en sus países respectivos.

Las INDH se encuentran en una posición privilegiada para suministrar a los órganos y mecanismos internacionales pruebas y análisis fehacientes y objetivos sobre la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas que viven en su jurisdicción.

Asimismo, las INDH están en condiciones ideales para sensibilizar a la población hacia las conclusiones y recomendaciones de estos órganos internacionales y promover la aplicación de las mismas en el país donde operan.

En el Capítulo 11 se examina la estructura del Consejo de Derechos Humanos y sus mecanismos, en particular el Examen Periódico Universal y los procedimientos especiales. En el Capítulo 12 se analizan los órganos creados en virtud de los tratados de derechos humanos y en el Capítulo 13 se describen tres mecanismos de las Naciones Unidas que se ocupan exclusivamente de los derechos humanos de los pueblos indígenas.

Capítulo 11:

El Consejo de Derechos Humanos

PREGUNTAS FUNDAMENTALES

- ¿Cómo pueden aprovechar las INDH los mecanismos del Consejo de Derechos Humanos para fomentar los derechos de los pueblos indígenas?
- ¿Qué oportunidades existen para crear vínculos entre los mecanismos internacionales de derechos humanos y la labor de protección y promoción de los derechos de los pueblos indígenas que las INDH llevan a cabo en el plano nacional?



PRINCIPIOS FUNDAMENTALES PARA LA PARTICIPACIÓN DE LAS INDH

Principios de París

Competencias y atribuciones

3. La institución nacional tendrá, en particular, las siguientes atribuciones:

- (d) contribuir a la elaboración de los informes que los Estados deban presentar a los órganos y comités de las Naciones Unidas, así como a las instituciones regionales, en cumplimiento de sus obligaciones contraídas en virtud de tratados y, en su caso, emitir un dictamen a ese respecto, en el marco del respeto de su independencia;
- (e) cooperar con las Naciones Unidas y los demás organismos del sistema de las Naciones Unidas, las instituciones regionales y las instituciones de otros países que sean competentes en las esferas de la promoción y protección de los derechos humanos;

Resolución 60/251 de la Asamblea General: El Consejo de Derechos Humanos

5. Decide que, entre otras cosas, el Consejo:

- (h) Cooperará estrechamente en la esfera de los derechos humanos con los gobiernos, las organizaciones regionales, las instituciones nacionales de derechos humanos y la sociedad civil;

11. Decide que el Consejo aplicará el reglamento establecido para las comisiones de la Asamblea General, según proceda, a no ser que la Asamblea o el Consejo decidan posteriormente otra cosa, y que la participación de observadores y la celebración de consultas con observadores, incluidos Estados que no sean miembros del Consejo, los organismos especializados, otras organizaciones intergubernamentales, instituciones nacionales de derechos humanos, así como las organizaciones no gubernamentales, deberá estar basada en las disposiciones, en particular la resolución 1996/31 del Consejo Económico y Social, de 25 de julio de 1996, y las prácticas observadas por la Comisión de Derechos Humanos, al mismo tiempo que se asegura la contribución más eficaz posible de esas entidades.



El Consejo de Derechos Humanos es un órgano permanente de las Naciones Unidas cuyo fin es fortalecer la promoción y protección de los derechos humanos en el mundo. Fue creado en 2006, en virtud de la Resolución 60/251 de la Asamblea General, en sustitución de la antigua Comisión de Derechos Humanos. Su mandato consiste en realizar su labor, guiado por los principios de universalidad, imparcialidad, objetividad y no selectividad.

El Consejo de Derechos Humanos tiene su sede en Ginebra. Está integrado por cuarenta y siete Estados Miembros, que son elegidos en votación secreta por la mayoría de los miembros de la Asamblea General. Al elegir a los miembros del Consejo, los Estados tienen en cuenta la trayectoria de los candidatos en materia de derechos humanos y las promesas y los compromisos voluntarios que han formulado al respecto.

La antigua Comisión de Derechos Humanos era un órgano subsidiario del Consejo Económico y Social, mientras que el Consejo de Derechos Humanos es un órgano subsidiario de la Asamblea General. Este cambio ha aumentado la categoría del Consejo de Derechos Humanos en el sistema de las Naciones Unidas.

A las INDH que han sido acreditadas por considerarse que cumplen con los Principios de París (categoría A) se les han reconocido los siguientes derechos de participación en el Consejo de Derechos Humanos:

- Categoría de acreditación propia (diferente de los Estados y las ONG),
- Derecho a intervenir en todos los puntos del programa,
- Derecho a intervenir inmediatamente después del Estado examinado durante el diálogo interactivo,
- Derecho a presentar declaraciones por escrito para que se incorporen al acta oficial de las reuniones,
- Uso de videoconferencia para participar en el diálogo interactivo,
- Escaño reservado.

El Consejo de Derechos Humanos ofrece varios mecanismos con los que las INDH pueden colaborar, entre otros:

- El Examen Periódico Universal (EPU),
- Los procedimientos especiales, entre otros el Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas (que se examinará en el Capítulo 13),
- El procedimiento de denuncias,
- El Mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas (que se examinará en el Capítulo 13),
- El Foro Social.



Inauguración del vigésimo primer periodo de sesiones del Consejo de Derechos Humanos. Foto: Naciones Unidas/Jean-Marc Ferré

1. EL EXAMEN PERIÓDICO UNIVERSAL

El EPU es un mecanismo que le permite al Consejo de Derechos Humanos examinar la trayectoria en materia de derechos humanos de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas, una vez cada cuatro años y medio. El EPU se creó en virtud de la Resolución 60/251 de la Asamblea General y los principios, procesos y modalidades que guían su funcionamiento fueron establecidos por el Consejo de Derechos Humanos en su Resolución 5/1 del 18 de junio de 2007. La Resolución 5/1 estipula también que debe asegurarse la participación activa de las INDH en el proceso del EPU.²⁵³

El EPU brinda a todos los Estados la oportunidad de resaltar las medidas que han adoptado para mejorar la situación de los derechos humanos en sus países y para superar los problemas que obstaculizan el ejercicio de esos derechos.

De finales de 2007 a 2011, el Consejo de Derechos Humanos examinó la actuación en materia de derechos humanos de los 192 Estados Miembros. En 2010 y 2011, hacia el final del primer ciclo de examen de los Estados, el Consejo revisó los métodos y las modalidades del proceso de EPU y, tras efectuar algunas enmiendas menores, decidió dar inicio al segundo ciclo en junio de 2012.²⁵⁴

El segundo ciclo del EPU, que abarcará a 193 Estados Miembros,²⁵⁵ será de cuatro años y medio y terminará a finales de 2016. Los ciclos posteriores tendrán también una duración de cuatro años y medio.

1.1. PRINCIPIOS

- **Universalidad:** Los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas son sometidos al examen y se analizan todas las cuestiones relativas a los derechos humanos.
- **Periodicidad:** Los exámenes se llevan a cabo regularmente y no son actos excepcionales.
- **Igualdad:** El proceso de examen se realiza según un marco de trabajo previamente acordado, que garantiza el mismo trato a todos los Estados.
- **Cooperación:** El examen se basa en información objetiva y fiable y en un diálogo interactivo. Es indispensable la plena participación del Estado sometido a examen.
- **Examen entre homólogos:** El EPU es un proceso de evaluación de un Estado por una entidad intergubernamental.
- **Orientado a la acción:** Las recomendaciones que se formulan a los Estados tienen por objeto promover medidas positivas.

1.2. PERIODICIDAD²⁵⁶

- El primer ciclo del EPU duró cuatro años; el segundo y los posteriores durarán cuatro años y medio.
- El EPU consta de tres periodos de sesiones al año; cada periodo dura dos semanas.
- En cada periodo de sesiones se examinan 14 Estados; al año, se examinan 42 Estados.

1.3. OBJETIVOS Y PROCEDIMIENTOS

Los objetivos del examen son:

- El mejoramiento de la situación de los derechos humanos en el terreno;
- El cumplimiento de las obligaciones y los compromisos del Estado en materia de derechos humanos y la evaluación de los avances y los retos a los que se enfrenta;
- El fortalecimiento de la capacidad del Estado y de la asistencia técnica, en consulta con el Estado examinado y con su consentimiento;
- El intercambio de las mejores prácticas entre los Estados y otros actores interesados;

253 Consejo de Derechos Humanos, Resolución 5/1, párr. 3 (m).

254 Consejo de Derechos Humanos, Resolución 16/21, complementada por la Resolución 17/119 del Consejo de Derechos Humanos.

255 El 14 de julio de 2011, la Asamblea General admitió a Sudán del Sur como 193er. Estado Miembro de las Naciones Unidas.

256 Consejo de Derechos Humanos, Resolución 5/1 y Consejo de Derechos Humanos, Resolución 16/21.

- El apoyo a la cooperación en la promoción y protección de los derechos humanos;
- El fomento de la plena cooperación y el compromiso con el Consejo, otros órganos de derechos humanos y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.²⁵⁷

Aunque el EPU no se dirige específicamente a los pueblos indígenas, sí suele comportar un análisis de la situación de los derechos humanos de esas comunidades, cuando el Estado que se examina cuenta con grupos identificados como indígenas dentro de sus límites jurisdiccionales. Al respecto, el Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas sostiene que:

El recientemente inaugurado mecanismo del Examen Periódico Universal (EPU) del Consejo de Derechos Humanos es una herramienta importante para la promoción de los derechos proclamados por la Declaración. Dado el carácter complementario e interrelacionado de las normas internacionales de derechos humanos, así como de la jurisprudencia existente y en desarrollo en relación con diversos tratados de derechos humanos establecida por órganos y mecanismos internacionales, resulta obvio que las disposiciones de la Declaración deberían tenerse en cuenta en la interpretación de las obligaciones internacionales de los Estados en materia de derechos humanos y en la evaluación de los avances positivos y los desafíos que se producen a la hora de su aplicación. Es previsible que, a medida que la Declaración se integre gradualmente y se haga efectiva en la práctica de los Estados y de los órganos y mecanismos de derechos humanos, pase a formar parte del proceso del EPU, y contribuya a definir las obligaciones de derechos humanos de los Estados examinados y a guiar las recomendaciones del Grupo de Trabajo del Consejo de Derechos Humanos sobre el Examen Periódico Universal con respecto a los pueblos indígenas.²⁵⁸

En la práctica, la Declaración funciona cada vez más como un baremo para evaluar la actuación de los Estados en materia de derechos humanos, en lo tocante a los pueblos indígenas.²⁵⁹

Para dar seguimiento al proceso del EPU en lo que corresponde a su gobierno, la Comisión Sudafricana de Derechos Humanos²⁶⁰ está integrando con un criterio amplio las recomendaciones del EPU en su labor cotidiana. Las recomendaciones formuladas a través del EPU son una de las fuentes de orientación para la Comisión en la elaboración de su plan estratégico y la determinación de sus prioridades.

La Comisión vincula distintos ámbitos de su trabajo a las recomendaciones que el EPU formuló para Sudáfrica. Las 22 recomendaciones formuladas se han asignado a un comité, un programa o un coordinador temático. Bien la labor de la Comisión se ajusta específicamente a cada recomendación o al comité o el miembro competente del personal se les asigna la tarea de dar seguimiento a los asuntos relacionados con las recomendaciones que les han encargado. El plan estratégico de la Comisión establece que todas las recomendaciones del EPU y las labores conexas deben ser objeto de seguimiento.

Por ejemplo, Sudáfrica recibió recomendaciones en el sentido de que debe seguir promoviendo y fomentando el derecho a la educación, particularmente entre los niños de las familias más desfavorecidas, y también seguir difundiendo una cultura de derechos humanos en sus instituciones educativas. En su plan estratégico, la Comisión seguirá dando prioridad a la labor en este ámbito, realizando encuestas y facilitando datos a los funcionarios encargados de la educación. La Comisión también participará en un análisis que llevará a cabo el parlamento sobre los problemas educativos del país y creará un comité para tratar los temas relacionados con la enseñanza.



257 Consejo de Derechos Humanos, Resolución 5/1, párr. 4.

258 A/HRC/9/9, párr. 63.

259 J. Anaya, *International Human Rights and Indigenous Peoples* (2009), pág. 106.

260 Comité Internacional de Coordinación de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, *National Human Rights Institutions and Universal Periodic Review Follow-up*, págs. 1-2, disponible en: at <http://INDH.ohchr.org/EN/IHRS/UPR/Pages/default.aspx>.

1.4. LA DOCUMENTACIÓN PARA EL PROCESO DE EXAMEN

El examen de cada Estado se basa en tres documentos:

- La información preparada por el Estado examinado, que no deberá exceder de 20 páginas.
- Una compilación preparada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de la información contenida en los informes y otros documentos oficiales de los órganos pertinentes de las Naciones Unidas, que no excederá de diez páginas.
- Un resumen preparado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de “la información creíble y fidedigna adicional que proporcionen otros interlocutores pertinentes”, que no excederá de diez páginas.²⁶¹

La preparación del informe de cada Estado es responsabilidad de su gobierno y las INDH no deben asumir esa tarea en representación del gobierno. Sin embargo, el Consejo de Derechos Humanos alienta a los Estados a que preparen la información mediante un amplio proceso de consulta de ámbito nacional con todos los actores interesados pertinentes.²⁶² Las INDH pueden alentar a sus gobiernos respectivos a celebrar consultas de ámbito nacional y “pueden tomar medidas para asegurarse de que esas consultas acopian las diversas experiencias del país”,²⁶³ especialmente en relación con los grupos marginados, como los pueblos indígenas.

Asimismo, las INDH pueden alentar a sus gobiernos a que difundan un borrador del informe del Estado a fin de recabar comentarios de la población, incluidos los que podría formular la INDH.

Además, las INDH deben preparar su propio informe, basado en “información adicional creíble y fidedigna”. En el primer ciclo del EPU, la información que aportaron las INDH fue, por regla general, integrada a la información que facilitaron las ONG y otros “interlocutores pertinentes”.

Sin embargo, en el segundo ciclo y en ciclos posteriores, “el resumen de la información facilitada por otros interesados debería contener, en su caso, una sección separada para las contribuciones de la institución nacional de derechos humanos del Estado examinado acreditada en plena conformidad con los Principios de París”.²⁶⁴

1.5. EL EXAMEN DEL ESTADO

Sobre la base de la documentación aportada, se examina la situación de los derechos humanos en el Estado en cuestión, durante una sesión de tres horas y media del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos, que consta de 47 Estados Miembros.

El examen asume la forma de un “diálogo interactivo” con la delegación del Estado y sólo se admite la presencia de otros Estados miembros y observadores del Consejo de Derechos Humanos. El examen lo facilita un grupo de tres relatores, conocido como “la troika”.

El Estado puede evitar que se formulen determinadas recomendaciones, si se compromete voluntariamente sobre el tema en cuestión durante su declaración inicial. En esa declaración el Estado promete que aplicará medidas para mejorar el cumplimiento de los preceptos del derecho internacional de derechos humanos. Las INDH pueden alentar al Estado a que elabore y formule compromisos voluntarios en esa declaración inaugural. Las INDH de “Categoría A” pueden asistir al diálogo interactivo, pero no se les permite hacer uso de la palabra.

Al término del diálogo interactivo, la troika prepara un informe que es objeto de debate en una sesión de media hora del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal.

261 Consejo de Derechos Humanos, Resolución 5/1, Parte I.D, párr. 15.

262 Consejo de Derechos Humanos, Resolución 5/1, Parte I.D, párr. 15 (a).

263 APF, *UPR Good Practice Compilation* (2010), párr. 3, disponible en: www.asiapacificforum.net/working-with-others/un/human-rights-council/upr.

264 Consejo de Derechos Humanos, Resolución 16/21, Parte I.C, párr. 9.

El informe del Grupo de Trabajo sobre el Estado examinado comprende un resumen de las actuaciones del proceso de examen, las conclusiones y/o recomendaciones formuladas por los Estados participantes en diálogo y los compromisos voluntarios del Estado examinado.²⁶⁵

El Grupo de Trabajo no debate acerca de las recomendaciones formuladas por los Estados participantes y no adopta sus propias recomendaciones. En consecuencia, el informe incluye todas las recomendaciones formuladas por los Estados participantes.

1.6. DEBATE PLENARIO Y APROBACIÓN DEL INFORME

El informe del Grupo de Trabajo sobre cada Estado examinado se somete a debate y se aprueba en una sesión ordinaria del Consejo de Derechos Humanos, poco tiempo después de que finalice la sesión del Grupo de Trabajo.

El Estado examinado hace uso de la palabra durante una hora en la sesión plenaria. Se espera que el Estado en cuestión responda a las recomendaciones que figuran en el informe del Grupo de Trabajo, ya sea antes del debate plenario o durante el mismo.²⁶⁶

Las INDH del Estado examinado que cumplan los Principios de París (INDH de 'categoría A') "tendrán derecho a intervenir inmediatamente después del Estado examinado durante la aprobación del resultado del examen por el pleno del Consejo".²⁶⁷

A otras INDH de 'categoría A' también se les autoriza a formular declaraciones durante el debate, si el tiempo lo permite. Pero las declaraciones deben dirigirse al proyecto de informe y no son parte del diálogo interactivo con el Estado examinado.

1.7. APLICACIÓN Y SEGUIMIENTO

La aplicación de las recomendaciones es el principal objetivo del proceso de EPU. Se espera que los Estados adopten medidas en relación con las recomendaciones que han aceptado y reconsideren las que no aceptaron.

En el segundo ciclo del EPU, se exigirá a los Estados que presenten informes sobre el seguimiento y la aplicación de las recomendaciones que aceptaron durante el primer ciclo.²⁶⁸ En ciclos posteriores, se les exigirá que presenten informes sobre el seguimiento y la aplicación de las recomendaciones contenidas en todos los informes precedentes.

La comunidad internacional puede ayudar a los Estados en la aplicación de las recomendaciones, mediante el fomento de la capacidad y la asistencia técnica. También las INDH pueden aportar asistencia técnica. Además, las INDH pueden:

- Cabildear ante su Estado para asegurarse de que éste tome medidas en relación con las recomendaciones del EPU.
- Empezar sus propias iniciativas en materia de aplicación.
- Sensibilizar a la población hacia el proceso de EPU y sus recomendaciones.
- Supervisar los avances logrados en la aplicación de las recomendaciones del EPU.

265 Consejo de Derechos Humanos, Resolución 5/1, Parte I.E, párr. 26.

266 Una lista de las recomendaciones que cada Estado ha aceptado o rechazado está disponible en: www.upr-info.org.

267 Consejo de Derechos Humanos, Resolución 16/21, Parte I.C.2, párr. 13.

268 Consejo de Derechos Humanos, Resolución 16/21, Parte I.C.1, párr. 6.



1.8. LA FUNCIÓN DE LAS INDH EN EL EPU

La función específica de las INDH en el proceso de EPU ha sido reconocida y valorada. Las INDH constituyen una fuente importante de información independiente sobre la situación de los derechos humanos en el país, que abarca también a los derechos de los pueblos indígenas. Por lo tanto, es muy importante que las INDH aprovechen la oportunidad que se les brinda de contribuir al proceso de EPU.

En marzo de 2010, el **Foro de Asia y el Pacífico** acogió un seminario de dos días de duración sobre el EPU, en colaboración con la **Comisión Australiana de Derechos Humanos**. El seminario, que tuvo lugar en Sidney (Australia) congregó a representantes de diversas instituciones afiliadas al Foro que ya habían participado en el proceso de EPU.

El seminario facilitó a las instituciones afiliadas al Foro una plataforma para intercambiar sus experiencias acerca del EPU, con miras a la formulación de buenas prácticas y al análisis de la manera de mejorar la contribución de las INDH al proceso de EPU.

Un resultado concreto de esta iniciativa fue la elaboración de un compendio de buenas prácticas en lo tocante al EPU (*UPR Good Practice Compilation*) que puede usarse para saber cómo pueden participar las INDH en las diversas etapas del proceso de EPU. Este documento se presentó al Consejo de Derechos Humanos.²⁶⁹



269 A/HRC/14/NI/10.



Décimo noveno período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos. En este período de sesiones, los Estados Miembros examinaron, entre otros, los informes del EPU sobre Irlanda, Swazilandia, Siria y Tailandia, como parte del proceso de examen periódico de la situación de derechos humanos de los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas. Foto: Naciones Unidas/Jean-Marc Ferré.

EL COMITÉ INTERNACIONAL DE COORDINACIÓN DE LAS INSTITUCIONES NACIONALES PARA LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS (ICC)²⁷⁰

Los Principios de París otorgan a las INDH un mandato, facultades y funciones que las convierten en contribuyentes ideales al proceso de EPU. Entre otras, les atribuyen a las INDH las funciones siguientes:

- Servir de puente entre los sistemas nacional e internacional de derechos humanos.
- Ofrecer información independiente y fidedigna sobre las situaciones nacionales.
- Intercambiar ejemplos de prácticas idóneas y experiencias adquiridas
- Asesorar a los gobiernos acerca de la aplicación de las recomendaciones del EPU y dar seguimiento a dicha aplicación.
- Sensibilizar a la población hacia el EPU en el plano nacional y alentar a los interlocutores del país.
- Velar por la aplicación de las recomendaciones, siempre que esa labor sea coherente con sus atribuciones.



²⁷⁰ National Human Rights Institutions and Universal Periodic Review Follow-up, págs. 1-2.

En relación con el EPU, la Resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos confirmó que los interesados, comprendidas las INDH, disponen de oportunidades para contribuir al EPU mediante:

- **La presentación de información para incorporarla al resumen informativo aportado por los interlocutores pertinentes que prepara la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.**
- **La asistencia al examen de su país por el Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal en Ginebra.**
- **La formulación de comentarios generales en el Consejo de Derechos Humanos antes de que se adopte en sesión plenaria el informe sobre su país elaborado por el Grupo de Trabajo, y**
- **La labor en pro de la aplicación de las recomendaciones del EPU, aunque la responsabilidad primordial de dicha aplicación recae en el Estado.**

En fechas más recientes, como resultado del análisis realizado por el Consejo y la labor de promoción del ICC, el Consejo amplió las oportunidades para que las INDH contribuyan al EPU. Mediante la Resolución 16/21, el Consejo confirmó:

- **Que a las INDH que cumplan con los Principios de París se les asignará una sección particular en el resumen de la información presentada por los interesados que elabora el ACNUDH, y**
- **Que las INDH que cumplan con los Principios de París tendrán derecho a intervenir inmediatamente después de sus Estados respectivos durante la sesión de aprobación del informe del EPU sobre el Estado examinado por parte del Consejo, ya sea en persona o mediante una videoconferencia.**

1.8.1. La elaboración del informe

Habida cuenta de su mandato, las INDH tienen la capacidad de acopiar y compilar información independiente, fiable y bien documentada sobre la situación de los derechos humanos en sus países. Esta información servirá de base al informe que presentarán al EPU.

El Consejo de Derechos Humanos ha dado a conocer directrices pormenorizadas acerca de la estructura y longitud de los informes, así como de los plazos de presentación.²⁷¹ En sus presentaciones, las INDH pueden proponer cuestiones y temas que podrían plantearse durante el examen del Estado y sugerir recomendaciones específicas que el proceso de EPU podría formular al Estado.

Los documentos presentados por las INDH y otros interesados nacionales están disponibles íntegramente en el sitio web del Consejo de Derechos Humanos. Las INDH también pueden imprimir y distribuir públicamente sus informes en el ámbito nacional, en preparación para el examen. Esta divulgación puede contribuir a sensibilizar a la población hacia el proceso de EPU.

El documento que compila el ACNUDH y que contiene la información proporcionada por los interesados nacionales, entre otros las INDH, tiene una extensión de diez folios. Por regla general a las INDH se les permite usar cinco de esas páginas para transmitir su información y a los demás grupos se les dejan las otras cinco.

271 Esta información está disponible en: www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/NotelINDHS.aspx.

En 2010, Australia compareció ante el Consejo de Derechos Humanos en el marco del proceso de EPU. Con antelación, la **Comisión Australiana de Derechos Humanos**²⁷² había colaborado con una amplia gama de ONG, incluidas las organizaciones de los pueblos indígenas, en la preparación de una estrategia para la presentación de los documentos. Aunque la Comisión instó a que cada ONG presentara su propio informe, se constituyó una coalición entre las ONG y la Comisión, a fin de elaborar un informe “modelo” de cinco folios para uso de las ONG. La Comisión también accedió a limitar su informe a cinco páginas y lo redactó en consulta con la coalición de ONG. El resultado de esta colaboración fue que ambos informes fueron complementarios, con lo que se evitaron las redundancias y se cumplió con el límite de extensión fijado por el EPU.



La Comisión imprimió copias de su informe y las distribuyó por todo el país, a fin de sensibilizar a la población hacia el proceso del EPU. En ambos informes se incluyeron cuestiones relativas a los grupos Aborígenes e Isleños del Estrecho de Torres.

1.8.2. El examen del Estado

Como se expuso anteriormente, el Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal examina la situación de los derechos humanos en cada país, lo que asume la forma de un diálogo interactivo con la delegación del Estado en cuestión. En este diálogo sólo pueden participar los Estados Miembros u Observadores del Consejo de Derechos Humanos. Las INDH no tienen derecho a participar en el diálogo, aunque pueden asistir a la sesión en calidad de observadoras. La asistencia a la sesión les ofrece a las INDH una valiosa oportunidad de cabildear ante los Estados Miembros, sensibilizarlos hacia las cuestiones de derechos humanos que conciernen a los pueblos indígenas y proponer preguntas y recomendaciones.

Las INDH también pueden cabildear ante su propio Estado para que éste formule compromisos voluntarios durante el proceso de EPU.

1.8.3. Adopción del informe

Las INDH pueden participar en el debate general sobre el informe del Grupo de Trabajo. Esto ocurre en la siguiente sesión del Consejo de Derechos Humanos. Puesto que las INDH no tienen derecho a contribuir al diálogo durante el examen del Estado, es importante que aprovechen la oportunidad de contribuir al debate en esta reunión plenaria.

1.8.4. El seguimiento de las recomendaciones y los compromisos voluntarios

La función de las INDH trasciende la participación en el proceso de presentación de informes y examen del EPU. En su calidad de entidad interesada nacional de primer orden, las INDH se encuentran en una posición privilegiada para dar seguimiento a la aplicación de las recomendaciones formuladas por el Consejo de Derechos Humanos. Las INDH pueden debatir con el Estado y la sociedad civil sobre los métodos más apropiados y eficaces de aplicar y dar seguimiento a los procedimientos del EPU.

Asimismo, las INDH están en una posición favorable para difundir los resultados del proceso de EPU en el ámbito nacional, mediante la creación de programas pertinentes de educación y sensibilización.

Entre otras medidas que las INDH pueden emprender cabe mencionar las siguientes:

- Traducir y difundir ampliamente el informe y las recomendaciones del EPU.

272 Información suministrada por la Comisión Australiana de Derechos Humanos.

- Definir las prioridades a fin de dar un seguimiento integral, vinculando las recomendaciones del EPU con las de otros mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas y de los órganos regionales competentes, cuando proceda.
- Elaborar iniciativas específicas de seguimiento para los temas prioritarios.
- Contribuir de manera dinámica al proceso de consultas con el Estado y otros interesados acerca de los resultados del EPU.
- Colaborar con las **entidades estatales** y otros interesados en la aplicación de las recomendaciones del EPU en los planos nacional y local.
- Alentar o facilitar la aplicación de las recomendaciones del EPU por otros interesados pertinentes, incluidas las organizaciones de la sociedad civil.
- Definir baremos y métodos de seguimiento y presentación de informes sobre la aplicación que realice el Estado de los resultados del EPU.
- Mantener contacto con redes regionales e internacionales de INDH e intercambiar con ellas prácticas idóneas en lo tocante al seguimiento de las recomendaciones del EPU.
- Incorporar la aplicación de los resultados del EPU como elemento integral de sus propias presentaciones con miras a los exámenes posteriores.

Además, los interesados podrían preservar el mecanismo de consultas creado durante la preparación del informe nacional y usarlo para dar seguimiento y presentar informes sobre la aplicación de los resultados del EPU.

EL COMITÉ INTERNACIONAL DE COORDINACIÓN DE INSTITUCIONES NACIONALES PARA LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS (ICC)²⁷³

Las contribuciones de las INDH al proceso de seguimiento del EPU pueden asumir diversas formas:

- **Publicar y difundir los resultados del EPU.**
- **Usar las recomendaciones del EPU para dar forma e impulsar actividades nacionales, entre otras los planes estratégicos y operativos de las propias INDH.**
- **Celebrar debates después del EPU con el gobierno y la sociedad civil, para impulsar la aplicación de las recomendaciones.**
- **Dar seguimiento y elaborar informes acerca de la aplicación de los resultados del EPU.**
- **Si se trata de una institución que cumpla con los Principios de París, transmitir informes periódicos a las reuniones del Consejo sobre la aplicación de las recomendaciones del EPU.**
- **Incorporar las recomendaciones del EPU en los informes que presente a otros mecanismos de derechos humanos del sistema de las Naciones Unidas.**



Las contribuciones de las INDH al proceso de seguimiento del EPU pueden asumir diversas formas:

- Publicar y difundir los resultados del EPU.
- Usar las recomendaciones del EPU para dar forma e impulsar actividades nacionales, entre otras los planes estratégicos y operativos de las propias INDH.

273 *National Human Rights Institutions and Universal Periodic Review Follow-up*, pág. 3.

- Celebrar debates después del EPU con el gobierno y la sociedad civil, para impulsar la aplicación de las recomendaciones.
- Dar seguimiento y elaborar informes acerca de la aplicación de los resultados del EPU.
- Si se trata de una institución que cumpla con los Principios de París, transmitir informes periódicos a las reuniones del Consejo sobre la aplicación de las recomendaciones del EPU, e
- Incorporar las recomendaciones del EPU en los informes que presente a otros mecanismos de derechos humanos del sistema de las Naciones Unidas.

Una vez que el Consejo de Derechos Humanos hubo adoptado en 2010 el informe del EPU relativo a Kenya, la Comisión Nacional de Derechos Humanos de Kenya²⁷⁴ en colaboración con la Coalición de Interesados de Kenya sobre el Examen Periódico Universal (KSC-UPR), elaboró una herramienta de promoción en la que destacó como compromisos las recomendaciones que el país había aceptado y que debería cumplir durante el periodo de cuatro años que faltaban para 2014, fecha del próximo EPU.

Esa “Carta de Resultados” orienta tanto al Estado como a los interlocutores no estatales en la aplicación de las recomendaciones del EPU y los compromisos que Kenya contrajo posteriormente durante el proceso del EPU. El documento establece las expectativas, los indicadores, las medidas y los agentes principales, cuya participación es necesaria para asegurar una aplicación exitosa.

La Carta de Resultados:

- **Hace constar los acuerdos alcanzados por la Comisión y la KSC-UPR sobre los compromisos que el Estado contrajo ante el Consejo de Derechos Humanos.**
- **Propone una hoja de ruta de cuatro años sobre cómo pueden traducirse en acciones concretas las recomendaciones del EPU aceptadas por Kenya, con el fin de mejorar la situación de los derechos humanos en ese país.**
- **Convierte las recomendaciones y los compromisos de Kenya ante el EPU en actividades dotadas de indicadores que las orientan y que el gobierno y otros interlocutores nacionales deben emprender durante el presente ciclo de EPU (2010-2014).**
- **Crea un marco de trabajo que la Comisión y la KSC-UPR pueden usar para monitorear la aplicación de los compromisos de Kenya con el EPU.**



Esta herramienta de promoción se empleó en marzo de 2011 para orientar a los departamentos del gobierno en la preparación del plan de acción relativo al EPU.

2. PROCEDIMIENTOS ESPECIALES

Los titulares de procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos son expertos independientes en derechos humanos con mandatos que los facultan para presentar informes y asesorar en la materia, desde una perspectiva temática o en relación con un país específico.

El sistema de procedimientos especiales es un elemento esencial del engranaje de derechos humanos de las Naciones Unidas y abarca a todos los derechos humanos: civiles, culturales, económicos,

274 Ibid., pág. 6.

políticos y sociales. Al 1 de enero de 2013, el sistema contaba con 36 mandatos temáticos y 12 mandatos de país.²⁷⁵

2.1. LAS FUNCIONES DE LOS PROCEDIMIENTOS ESPECIALES

Aunque los mandatos de los procedimientos especiales son distintos, sus métodos de trabajo muestran bastante similitud.

La mayoría de los procedimientos especiales:

- Realizan estudios, que contribuyen al desarrollo del derecho internacional de derechos humanos.
- Investigan situaciones relativas a los derechos humanos que surgen bajo el mandato.
- Llevan a cabo visitas a los países.
- Reciben y examinan las denuncias de víctimas de violaciones de derechos humanos e intervienen ante los Estados en nombre de las víctimas, mediante llamamientos urgentes y cartas de transmisión de denuncias.
- Informan al Consejo de Derechos Humanos y otros órganos intergubernamentales, tales como la Asamblea General, acerca de sus resultados, conclusiones y recomendaciones.

2.2. LOS PROCEDIMIENTOS ESPECIALES Y LOS PUEBLOS INDÍGENAS

La mayoría de los titulares de mandatos de procedimientos especiales han examinado la situación de los pueblos indígenas con miras a la promoción y protección de sus derechos humanos. Por ejemplo, por sólo citar unos pocos, los Relatores Especiales han elaborado informes sobre la situación de los pueblos indígenas en relación con sus mandatos, relativos a la vivienda adecuada, la educación, la alimentación y la gestión y eliminación ecológicamente racionales de las sustancias y los desechos peligrosos.

Haciendo hincapié en la índole singular de los derechos humanos de los pueblos indígenas, la Comisión de Derechos Humanos estableció en 2001 el mandato de Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas (véase el Capítulo 13 para un análisis exhaustivo del tema).

2.3. LA CONTRIBUCIÓN DE LAS INDH A LOS PROCEDIMIENTOS ESPECIALES

Las INDH pueden contribuir a cada uno de los aspectos de un mandato de procedimiento especial. En particular, las INDH pueden atraer la atención hacia las cuestiones de derechos humanos que afectan a los pueblos indígenas, en la medida en que guarden relación con el mandato de cada procedimiento.

La colaboración de las INDH en este campo puede fortalecer las funciones de ambas entidades, al realizar labores que las refuerzan mutuamente. La cooperación estrecha entre las INDH y los procedimientos especiales contribuye a la protección y promoción de los derechos humanos en el ámbito nacional.²⁷⁶

2.4. LAS VISITAS A LOS PAÍSES²⁷⁷

Efectuar visitas a los países es una de las funciones primordiales de los titulares de procedimientos especiales. Estas visitas no pueden llevarse a cabo sin el beneplácito del Estado en cuestión.

El mandato para las visitas a los países, aprobado en 1998, establece que los titulares de procedimientos especiales y el personal que secunda su labor deben disponer de:

- Libertad de movimientos en todo el territorio, en particular en áreas de acceso restringido.
- Libertad de investigar, en particular en relación con:

275 Una lista de los titulares de procedimientos especiales está disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/chr/special/themes.htm>

276 Documento de posición del APF: *Engagement of National Human Rights Institutions with Special Procedures* (2007), párr. 24.

277 APF, *International Human Rights and the International Human Rights System: A Manual for National Human Rights Institutions*, (2012), pág. 52.

- Acceso a cualquier prisión, centros de detención y lugar de interrogatorio,
- Contactos con autoridades centrales y locales de todos los sectores gubernamentales,
- Contactos con representantes de ONGs, otras instituciones privadas y medios de comunicación,
- Contactos confidenciales y no supervisados con testigos y otras personas particulares, incluidas las privadas de libertad,
- Pleno acceso a cualquier material documental relevante para el mandato,
- Seguridades por parte del gobierno de que ninguna persona que haya estado en contacto con los titulares de procedimientos especiales no serán castigadas ni sometidas a represalias de ningún tipo,
- Medidas de seguridad adecuadas, sin que ello signifique restringir la libertad de movimiento e investigación de los titulares de procedimientos especiales.²⁷⁸

En el curso de su visita al país, el titular de un procedimiento especial se entrevistará con funcionarios, miembros de las INDH, las ONG locales y expertos nacionales, así como con víctimas y otras personas afectadas por la situación, a fin de escuchar sus puntos de vista sobre el asunto. Donde proceda, el titular debe reunirse con las organizaciones de los pueblos indígenas para recabar sus aportes y opiniones.

La visita que realiza a un país el titular de un procedimiento especial es uno de los medios más eficaces de atraer la atención internacional hacia la situación de los derechos humanos en ese Estado. Por consiguiente, para las INDH puede ser también un medio importante de obtener apoyo internacional para su labor e incrementar así su eficacia. Cuando un titular de un procedimiento especial realiza una visita, por lo general dispone de un conocimiento limitado del país y necesita de las competencias locales. Las INDH pueden aportar sus conocimientos y competencias para apoyar y asesorar al titular de procedimientos especiales.

Tras la visita, el titular concluye el informe pertinente, lo da a conocer y participa en el diálogo interactivo durante la sesión ordinaria del Consejo de Derechos Humanos. Cuando se presenta el informe, la



Un dirigente indígena de la Amazonia occidental (Brasil) efectúa una invocación en la inauguración de la Semana Mundial de la Armonía Interconfesional. Foto: Naciones Unidas/Devra Berkowitz.

²⁷⁸ E/CN.4/1998/45.

INDH de “categoría A” del país visitado puede dirigirse, en persona o mediante un video, al Consejo de Derechos Humanos, inmediatamente después de la intervención del Estado examinado.²⁷⁹

Las INDH desempeñan una función primordial en el seguimiento del informe emitido por el titular del procedimiento especial. Las instituciones deben dar amplia divulgación al informe, especialmente entre los pueblos indígenas. Además, pueden supervisar las medidas adoptadas por el Estado para aplicar las recomendaciones contenidas en el informe. Las INDH también pueden organizar seminarios de seguimiento o mesas redondas de debate sobre el informe y sus recomendaciones, conjuntamente con las principales organizaciones indígenas y los funcionarios.

EL APOYO A LAS VISITAS QUE REALIZA AL PAÍS EL TITULAR DE UN PROCEDIMIENTO ESPECIAL²⁸⁰

En apoyo de las visitas que realiza al país el titular de un procedimiento especial, la INDH puede:

- Instar al gobierno a que extienda una invitación permanente a todos los titulares de procedimientos especiales para que visiten el país.
- Proponer al gobierno que invite y aliente la visita de un titular de un procedimiento especial específico, cuyo mandato sea pertinente para la situación del país.
- Informar a funcionarios, miembros de ONG, otros expertos, autoridades jurídicas y víctimas acerca del propósito y la índole de la visita, y de los arreglos realizados con miras a la misma.
- Asesorar al titular del procedimiento especial acerca del programa de la visita, incluso sobre las personas con las que debería entrevistarse durante la misma.
- Mantener informado al titular y a su personal, tanto antes de la visita como en el curso de la misma.
- Dar amplia divulgación a cualquier nota de prensa o declaración que formule el titular del procedimiento especial al concluir la visita.
- Participar en el diálogo interactivo de la sesión plenaria del Consejo de Derechos Humanos en la que se examinará el informe del titular y responder a las conclusiones y recomendaciones del informe.
- Asegurarse de que el informe de la visita, junto con sus conclusiones y recomendaciones, circula ampliamente en el país y que llega a grupos selectos de empleados públicos, parlamentarios, ONG y entidades de la sociedad civil.
- Tener en cuenta las recomendaciones pertinentes formuladas en el procedimiento especial al presentar sus propias opiniones, recomendaciones, propuestas e informes al gobierno, el parlamento y otros órganos.
- Monitorear e informar sobre la seguridad y el bienestar de los defensores de los derechos humanos, las víctimas de la vulneración de estos derechos y otras personas que colaboraron con el procedimiento especial durante la visita.
- Promover, vigilar e informar públicamente, incluso al titular del procedimiento especial y al Consejo de Derechos Humanos, acerca de la aplicación de las recomendaciones contenidas en el informe.



279 Consejo de Derechos Humanos, Resolución 16/21, Parte II.B, párr. 28.

280 *International Human Rights and the International Human Rights System: A Manual for National Human Rights Institutions*, págs. 53-54.

El informe es una fuente fidedigna de información que las INDH pueden utilizar para formular recomendaciones al gobierno y a otras instancias con respecto a la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas. Asimismo, puede servir de orientación en la elaboración de los planes de trabajo de las INDH y en la preparación de planes de acción nacionales en materia de derechos humanos.

Por último, las INDH pueden comunicarse periódicamente con el titular del procedimiento especial y suministrarle información sobre los progresos que se registran en la aplicación de las recomendaciones que figuran en el informe.

3. EL PROCEDIMIENTO DE DENUNCIAS DEL CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS

El Consejo de Derechos Humanos dispone de un procedimiento de denuncias para afrontar los cuadros persistentes de violaciones manifiestas y fehacientemente probadas de todos los derechos humanos y libertades fundamentales que se produzcan en cualquier parte del mundo y en cualesquiera circunstancias. Sus modalidades y procedimientos se establecieron con arreglo a lo dispuesto en la Resolución 5/1 del Consejo.

La Resolución 1503 aprobada por el Consejo Económico y Social en 1970 sentó las bases para la creación de este procedimiento confidencial. Pero el procedimiento exige que el denunciante haya agotado todas las vías de reparación nacionales antes de incoar una denuncia en el Consejo de Derechos Humanos. El procedimiento de denuncia tiene por objeto abordar los “cuadros persistentes” de violación de los derechos humanos. Sin embargo, no genera un juicio particular ni aporta remedios individuales.

El procedimiento de denuncias establece dos grupos de trabajo independientes: el Grupo de Trabajo sobre Comunicaciones y el Grupo de Trabajo sobre Situaciones.

El Grupo de Trabajo sobre Comunicaciones, compuesto por cinco expertos independientes, evalúa la admisibilidad y los méritos de las comunicaciones que recibe. Todas las comunicaciones y recomendaciones que se consideran admisibles se transmiten al Grupo de Trabajo sobre Situaciones.

El Grupo de Trabajo sobre Situaciones está formado por cinco miembros designados por los grupos regionales de Estados Miembros del Consejo de Derechos Humanos. El grupo somete al Consejo un informe sobre los cuadros persistentes de violaciones flagrantes y fehacientemente probadas de los derechos humanos y formula recomendaciones sobre las medidas que deben adoptarse. Corresponde después al Consejo adoptar una decisión sobre cada situación particular señalada a su atención.

3.1. LA CONTRIBUCIÓN DE LAS INDH AL PROCEDIMIENTO DE DENUNCIA

Las INDH pueden sensibilizar en el plano nacional hacia el procedimiento de presentación de denuncias, su método de trabajo, sus posibles resultados y el hecho de que es un proceso confidencial. Asimismo, las INDH también pueden presentar denuncias o comunicaciones en representación de las víctimas cuando haya pruebas de que existen situaciones persistentes de violación de los derechos humanos que afectan a los pueblos indígenas.²⁸¹

281 *International Human Rights and the International Human Rights for System: A Manual National Human Rights Institutions*, págs. 50-54.



Un grupo de participantes asiste a la reunión plenaria del quinto periodo de sesiones del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas.
Foto: Naciones Unidas/Paulo Filgueiras.

PUNTOS CLAVE: CAPÍTULO 11

- Las INDH pueden usar el Examen Periódico Universal como una oportunidad para instar a sus gobiernos a respetar, proteger, promover y fomentar los derechos de los pueblos indígenas.
- Las INDH pueden interactuar con los procedimientos especiales a fin de presentar información sobre las violaciones de los derechos humanos de los indígenas, prestar asistencia durante las visitas al país y contribuir a la realización de estudios.
- Las INDH pueden considerar la posibilidad de usar el procedimiento de denuncias del Consejo de Derechos Humanos para presentar una denuncia en representación de los pueblos indígenas.



Capítulo 12:

Órganos creados en virtud de los tratados

PREGUNTAS FUNDAMENTALES

- ¿Cómo pueden los órganos creados en virtud de tratados contribuir a la promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas?
- ¿De qué modo pueden las INDH interactuar con esos órganos para llamar la atención sobre la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas?



PRINCIPIOS FUNDAMENTALES PARA LA PARTICIPACIÓN DE LAS INDH

Principios de París

Competencias y atribuciones

3. La institución nacional tendrá, en particular, las siguientes atribuciones:

- (d) contribuir a la elaboración de los informes que los Estados deban presentar a los órganos y comités de las Naciones Unidas, así como a las instituciones regionales, en cumplimiento de sus obligaciones contraídas en virtud de tratados y, en su caso, emitir un dictamen a ese respecto, en el marco del respeto de su independencia;
- (e) cooperar con las Naciones Unidas y los demás organismos del sistema de las Naciones Unidas, las instituciones regionales y las instituciones de otros países que sean competentes en las esferas de la promoción y protección de los derechos humanos;



Los órganos creados en virtud de los tratados de derechos humanos son comités de expertos independientes que vigilan la aplicación de los tratados internacionales. Estos órganos son creados por el mismo tratado que supervisan²⁸² y su función primordial consiste en examinar los informes de los Estados parte.

Además de tener la obligación de aplicar las disposiciones fundamentales del tratado, cada Estado parte se compromete a presentar al órgano competente informes periódicos sobre la manera en que esos derechos se están aplicando. Por ejemplo, los Estados parte en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial deben presentar informes periódicos al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial.

Para obtener información más detallada sobre la interacción de las INDH con los órganos de tratados, véase la Nota informativa del ACNUDH²⁸³ y el manual de capacitación del Foro de instituciones nacionales de derechos humanos de Asia y el Pacífico sobre las INDH y el sistema internacional de derechos humanos.²⁸⁴

282 El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se creó en virtud de la Resolución 1985/17 del Consejo Económico y Social.

283 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Nota informativa: National Human Rights Institutions (INDHs) interaction with the UN Treaty Body System (2011)*, disponible en: <http://nhri.ohchr.org/EN/ICC/AnnualMeeting/24/4/NHRI%20Treaty%20Bodies%20Engagement/NHRIs%20and%20the%20Treaty%20Bodies.Infonote.11.4.2011.doc>.

284 *International Human Rights and the International Human Rights System: A Manual for National Human Rights Institutions*, Capítulos 10-11.

Órgano del tratado	Tratado	Examen de informes	Denuncias individuales
Comité de Derechos Humanos	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)	Sí	Primer Protocolo Facultativo (1966)
Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)	Sí	Protocolo Facultativo (2008)
Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial	Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965)	Sí	Artículo 14
Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer	Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979)	Sí	Protocolo Facultativo (1999)
Comité contra la Tortura	Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (1984)	Sí	Artículo 22
Comité de los Derechos del Niño	Convención sobre los Derechos del Niño (1989)	Sí	Protocolo Facultativo (2011) – aún no está en vigor ²⁸⁵
Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares	Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990)	Sí	Artículo 77 – aún no está en vigor
Subcomité para la Prevención de la Tortura	Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (2002)	No	No
Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad	Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006)	Sí	Protocolo Facultativo
Comité contra las Desapariciones Forzadas	Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (2006)	Sí	Artículo 31

285 El tercer protocolo facultativo sobre un procedimiento de comunicaciones se abrió a la firma en 2012.

La labor de los órganos creados en virtud de los tratados de derechos humanos se lleva a cabo mediante numerosas funciones, de conformidad con cada tratado específico. Esta labor comprende:

- El sistema de presentación de informes del Estado parte
- La recepción de denuncias y comunicaciones individuales
- La elaboración de observaciones o recomendaciones generales
- La realización de investigaciones.

Las conclusiones y recomendaciones de los órganos de tratados aportan interpretaciones y declaraciones fidedignas sobre el contenido y la aplicación del tratado en cuestión. Por lo tanto, esta labor contribuye a fomentar la jurisprudencia internacional.

Las INDH pueden desempeñar una función importante en esa tarea, al aportar información pertinente a los órganos de tratados. Asimismo, las INDH pueden usar las conclusiones y recomendaciones de estos órganos para cabildear ante sus gobiernos a fin de que estos hagan realidad sus compromisos internacionales y para vigilar el grado de cumplimiento del Estado en lo relativo al tratado en cuestión.²⁸⁶

Como parte de su responsabilidad en lo tocante a la sensibilización y educación de la población, las INDH pueden publicar y difundir los principales instrumentos internacionales de derechos humanos, así como las conclusiones, opiniones y decisiones sobre las comunicaciones y las observaciones generales de los órganos creados en virtud de tratados.

También es necesario que las INDH sensibilicen a la población acerca de los procedimientos de presentación de comunicaciones que emplea cada órgano de tratado, que apoyen su utilización por quienes son víctimas de violaciones de derechos humanos y que ejerzan su sentido estratégico cuando promuevan los casos susceptibles de contribuir al fomento de la jurisprudencia en la materia. Además, las INDH pueden ampliar su función educativa a fin de incluir cursos de capacitación profesional sobre los procesos de aplicación de los tratados y de presentación de informes a los órganos competentes, dirigidos a los principales interesados nacionales e internacionales.



Vecinos de la aldea de Kyauk Ka Char, en el Estado de Shan (Myanmar). Foto: Naciones Unidas/Mark Garten.

286 *Declaración de Marrakech sobre el refuerzo de la relación entre las instituciones nacionales y el sistema de los órganos de tratados de derechos humanos* (10 de junio de 2010), pág. 5, párr. 17. (NdT: Traducción no oficial disponible en el sitio web del ACNUDH).

Mediante cada una de las funciones que desempeñan los órganos de tratados, las INDH pueden promover la Declaración como una herramienta interpretativa que permite comprender cómo los tratados pertinentes se aplican a los pueblos indígenas de un Estado parte.

En su Observación general sobre los derechos de los niños indígenas,²⁸⁷ el **Comité de los Derechos del Niño** utilizó explícitamente la Declaración, al interpretar de qué modo la Convención se aplica a los niños indígenas:

10. En 2007, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas, que da importantes orientaciones sobre los derechos de esos pueblos, con especial referencia a los derechos de los niños indígenas en una serie de sectores.
45. El Comité señala a la atención de los Estados el artículo 8, párrafo 2 de la Convención, que dispone que un niño privado ilegalmente de alguno de los elementos de su identidad o de todos ellos deberá recibir la asistencia y la protección apropiadas con miras a restablecer rápidamente su identidad. El Comité alienta a los Estados partes a que tengan en cuenta el artículo 8 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, que dispone que se deben establecer mecanismos eficaces para la prevención y el resarcimiento de todo acto que prive a los pueblos indígenas, incluidos los niños, de su identidad étnica.
82. Por último, el Comité insta a los Estados partes a que adopten criterios fundados en los derechos con respecto a los niños indígenas sobre la base de la Convención y de otras normas internacionales pertinentes, como el Convenio N° 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Para que se vigile efectivamente el ejercicio de los derechos de los niños indígenas, se exhorta a los Estados partes a que estrechen su cooperación directa con las comunidades indígenas y, de ser necesario, recaben la cooperación técnica de organismos internacionales, entre ellos las entidades de las Naciones Unidas. Una mejor situación económica y social de los niños indígenas y el ejercicio efectivo de sus derechos a la cultura, la religión y el idioma constituyen unos cimientos esenciales de un Estado culturalmente diverso que, en armonía con sus obligaciones en materia de derechos humanos, cumpla esas obligaciones.



1. LA PRESENTACIÓN DE INFORMES DEL ESTADO PARTE

Al ratificar o adherirse a un tratado de derechos humanos, el Estado parte se compromete a presentar a los órganos creados en virtud de ese tratado un informe inicial e informes periódicos sobre la aplicación de dicho tratado en el plano nacional. Esta labor se lleva a cabo mediante un proceso de diálogo.

Algunos órganos de tratados celebran reuniones antes de cada periodo de sesiones, en las cuales aprueban una lista de preguntas que el Estado deberá responder. El informe se examina posteriormente en una reunión pública del órgano, en presencia de la delegación del Estado parte, en la que se analiza

²⁸⁷ Comité de los Derechos del Niño, Observación general N° 11 (2009) sobre los niños indígenas y sus derechos en virtud de la Convención.

toda la información procedente del Estado y de otras fuentes. Sobre la base de este proceso, el órgano del tratado adopta las observaciones finales, en las que se hace referencia a los aspectos positivos de la aplicación que ha realizado el Estado y se señalan los ámbitos en los que se le recomienda que adopte medidas ulteriores.

En cada etapa del proceso de presentación de informes, las INDH deben usar la Declaración para interpretar de qué manera el tratado en cuestión se aplica a los indígenas en su país y hasta qué punto ha sido aplicado en ese sentido. Asimismo, las INDH deben promover la idea de que tanto el Estado como el órgano creado en virtud del tratado utilicen también la Declaración con el mismo fin.

1.1. EL PROCESO PREVIO A LA PRESENTACIÓN DE INFORMES

Las INDH pueden desempeñar una función importante en el proceso que precede a la presentación de los informes. En particular, las INDH pueden debatir con su gobierno acerca del proceso de presentación de informes y velar por que el informe de su Estado se entregue a tiempo. Las INDH también deben tratar de asegurarse de que el Estado acopie continuamente información específica y desglosada, que pueda usarse en los informes futuros.

La Comisión de Derechos Humanos de Filipinas creó una “Oficina de Enlace con el Gobierno” (GovLink), centrada específicamente en establecer relaciones con las instituciones gubernamentales a fin de supervisar y promover con más eficacia el cumplimiento de las obligaciones contraídas por el Estado.

GovLink preparó las presentaciones de la Comisión y coordinó seminarios y publicaciones para sensibilizar a la población y distribuir las responsabilidades entre los organismos estatales competentes, las ONG y la sociedad civil, con miras a la puesta en práctica de las recomendaciones que formuló a Filipinas el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en lo sucesivo, el Comité).

Con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y en asociación con la ONG PhilRights, GovLink ha llevado a cabo un programa de actividades con el fin de velar por que el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil comprendan esas responsabilidades y se comprometan con ellas. Una vez logrado esto, esa actuación puede ser supervisada por la Comisión, con arreglo a su mandato.

Esas actividades han abarcado:

- **La elaboración de un manual sobre cómo participar en el proceso de presentación de informes al Comité, concebido como una guía accesible en el plano internacional “para el gobierno, la sociedad civil y las instituciones nacionales de derechos humanos, titulares todos del deber de subrayar la importancia de prestar atención a las recomendaciones del Comité”.**
- **La producción de un panfleto para distribución general en el que se destacan las observaciones finales como si fueran instrucciones sobre “lo que debe hacer el gobierno de Filipinas” para mejorar en el cumplimiento del Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales.**
- **La preparación de una herramienta de asignación y medición que ayude a atribuir responsabilidades y vigilar su cumplimiento.²⁸⁸**



288 *International Human Rights and the International Human Rights System: A Manual for National Human Rights Institutions*, pág. 121.

1.2. EL PROCEDIMIENTO DE PRESENTACIÓN DE INFORMES

La función que las INDH desempeñan en el procedimiento de presentación de informes puede variar según las atribuciones del órgano creado en virtud del tratado. Pero, como mínimo, las INDH pueden:

- Ser consultadas sobre el contenido del informe que presentará el Estado parte.
- Presentar su informe alternativo sobre la actuación del Estado en lo tocante a la observación del tratado y su aplicación, con especial atención a las cuestiones relativas a los derechos humanos de los pueblos indígenas.
- Asistir a la sesión en la que el Estado presenta su informe al órgano competente.

1.3. EL INFORME DEL ESTADO PARTE

Resulta cada vez más frecuente que los órganos creados en virtud de los tratados esperen que se consulte a las INDH con miras a la preparación de los informes que presentarán los Estados parte.

Las INDH deben cabildear ante su Estado para asegurarse de que a los pueblos indígenas y sus organizaciones se les consulta adecuadamente durante la elaboración de los informes estatales. Asimismo, pueden usar esta oportunidad para alentar al Estado a que informe acerca de la aplicación de la Declaración.

En cuanto al contenido, las INDH pueden colaborar con su Estado a fin de velar por que los temas que atañen a los pueblos indígenas reciban atención específica y desglosada.

No obstante, en todo momento las INDH deben asegurarse de que conservan su independencia. Por este motivo, no deben preparar ni redactar el informe en lugar del Estado.

1.4. LOS INFORMES ALTERNATIVOS

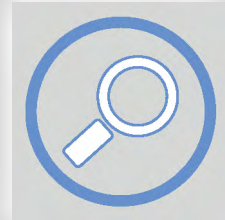
Las INDH pueden preparar un informe alternativo o “paralelo” y presentarlo directamente al órgano creado en virtud del tratado. En dicho informe, las INDH pueden incluir comentarios acerca del informe del Estado, si disponen de tiempo suficiente para hacerlo.

Un informe alternativo puede seguir la estructura del tratado pertinente, examinar cada artículo y destacar los ámbitos en los que se han logrado progresos o en los que existe preocupación en cuanto a la aplicación de sus disposiciones por parte del Estado. Otra opción consiste en organizar el informe desde el punto de vista temático y dedicar una de sus secciones al análisis de las cuestiones de derechos humanos que conciernen a los pueblos indígenas, en la medida en que guarden relación con el tratado. Se recomienda que las INDH hagan referencia también a las secciones correspondientes de la Declaración para interpretar la pertinencia de las obligaciones estipuladas en el tratado y cómo se aplican en relación con los pueblos indígenas del país.

LA ELABORACIÓN DE UN INFORME ALTERNATIVO²⁸⁹

Los informes paralelos de las INDH deben:

- Ser objetivos y basados en fuentes fehacientes y no en conjeturas u opiniones subjetivas.
- Ser fiables.
- No resultar excesivos y no estar escritos en un tono manifiestamente partidista.
- Ofrecer información específicamente vinculada al tratado.
- Estructurarse según las directrices empleadas en el informe del Estado.
- Señalar con claridad qué disposiciones se han vulnerado y de qué modo.
- Proponer recomendaciones que el órgano del tratado pueda transmitir al Estado al término del examen.



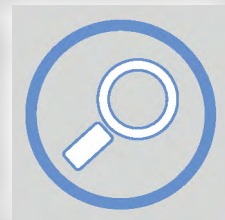
La preparación y presentación de un informe paralelo por parte de una INDH comporta resultados claros y positivos en el sentido de que:

- Alienta al Estado a presentar informes más sinceros.
- Alienta un mejor desempeño del Estado cuando este comparece ante el órgano competente para el diálogo interactivo.
- Permite la definición de una lista mejor y más pertinente de los temas y las preguntas que deberán formularse al Estado antes del diálogo interactivo.
- Proporciona temas más significativos para el debate durante el diálogo.

El informe debe ser equilibrado y tener en cuenta tanto los cambios positivos como los aspectos negativos. Si el Estado ha adoptado medidas constructivas con miras a la promoción y protección de los derechos humanos, estas medidas deben reconocerse.

Los informes alternativos también deben sugerir preguntas y temas que el órgano del tratado podría plantear durante el debate con el Estado y asimismo proponer recomendaciones que dicho órgano podría examinar en sus observaciones finales.

La Comisión de Derechos Humanos de Nueva Zelanda plantea habitualmente las cuestiones indígenas en los informes alternativos que somete a los órganos creados en virtud de los tratados. En 2012, en su informe más reciente al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Comisión presentó información sobre una serie de asuntos que repercuten negativamente en los derechos de los indígenas del país. En particular, la Comisión señaló a la atención del Comité las arraigadas desigualdades existentes en distintos ámbitos, como la salud, la vivienda, el empleo y la educación.²⁹⁰



289 Ibid., pág. 73.

290 Información suministrada por la Comisión de Derechos Humanos de Nueva Zelanda.

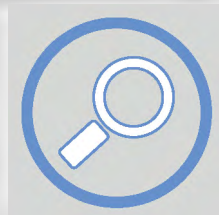
1.5. OTRAS MEDIDAS

Algunos órganos de tratados ofrecen a las INDH oportunidades adicionales de participar en el proceso de presentación de informes, tales como:

- Celebrar una reunión privada con el órgano competente.
- Aportar información para contribuir a la elaboración de la lista de asuntos que se envía al Estado antes de la sesión.
- Formular una declaración durante la sesión plenaria.
- Practicar el cabildeo informal ante los miembros del órgano competente durante el periodo de sesiones.

En el sitio web de cada órgano creado en virtud de los tratados hay información sobre las posibilidades de que disponen las INDH (y las ONG) para participar en el proceso de presentación de informes.²⁹¹

En 2010, la **Comisión Australiana de Derechos Humanos** se comprometió con el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial a examinar conjuntamente los informes 15°, 16° y 17° presentados por Australia con arreglo a lo dispuesto en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.



La Comisión aprendió mucho de esta interacción, en particular acerca de la importancia del diálogo preparatorio con el gobierno y las ONG, y la necesidad de establecer relaciones con los grupos a los que el tratado más podría beneficiar.

Los representantes de la Comisión consideraron que era indispensable asegurarse de que, junto con los miembros de la delegación de las ONG, los Ancianos de las comunidades indígenas que formaban parte del grupo que presentaría un informe paralelo dispusieran del apoyo adecuado, que suscitase su adhesión al proceso de presentación de informes.

La asistencia a las reuniones paralelas celebradas por la delegación de las ONG, en las que estaban representadas varias organizaciones de pueblos indígenas, demostró ser un buen método para que los representantes de la Comisión consiguieran su objetivo, lo que contribuyó a reforzar la confianza y fortalecer las relaciones durante el proceso de presentación de informes.

La Comisión observó las técnicas de relaciones públicas que usaba la delegación de las ONG australianas, que incluían reuniones paralelas con el Comité. La Comisión comprobó que ofrecer almuerzo y mantener las sesiones en unos 45 minutos de duración eran medidas útiles para lograr la participación de numerosos miembros del Comité, pero también comprendió que era importante velar por que los miembros dispusieran de tiempo suficiente para formular sus preguntas. Los delegados de las ONG repartieron volantes en los que se resumían sus presentaciones verbales, un esfuerzo que los miembros del Comité agradecieron y sobre cuya utilidad comentaron en diversas ocasiones.

Desde entonces, la Comisión ha emprendido actividades para sentar las bases de la aplicación permanente de la Convención. La Comisión ha fomentado las relaciones con el departamento gubernamental pertinente. Mediante los diálogos posteriores, la Comisión llegó a la conclusión de que el personal del departamento no se sentía capacitado para aplicar la Convención. En respuesta, la Comisión comenzó a examinar las opciones de colaboración con el departamento para crear un modelo de aplicación nacional de tratados. Como parte de esta labor se han celebrado debates con varias ONG sobre la concepción de dicho modelo, que dieron por resultado un compromiso de seguir colaborando con las ONG en la materia. La Comisión incorporará una parte de estos resultados al núcleo principal de su labor.²⁹²

291 Una lista de los órganos creados en virtud de tratados está disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx>.

292 *International Human Rights and the International Human Rights System: A Manual for National Human Rights Institutions*, págs. 118-119.



Aborígenes e Isleños del Estrecho de Torres (Australia) actúan en la ceremonia inaugural de la exposición cultural *Indigenous Peoples: Honouring the Past, Present and Future*. Foto: Naciones Unidas/Mark Garten.

1.6. EL SEGUIMIENTO DEL PROCESO DE PRESENTACIÓN DE INFORMES

Las INDH pueden desempeñar una función primordial en el seguimiento del proceso de presentación de informes. Las INDH pueden publicar, difundir y, cuando sea necesario, traducir las conclusiones adoptadas por el órgano del tratado. También pueden alentar a su Estado a que aplique las recomendaciones formuladas por dicho órgano y vigilar los progresos que se logren en ese sentido.

Las recomendaciones formuladas en las observaciones finales de los órganos de tratados acerca de los derechos humanos de los pueblos indígenas pueden contribuir a la preparación de los planes de trabajo de las INDH. Las conclusiones y recomendaciones también pueden usarse como referencias confiables cuando las INDH supervisan la actuación de su Estado en materia de derechos humanos y preparan informes al respecto.

La Unidad de Asuntos Indígenas de la Defensoría del Pueblo de la República de Panamá se comprometió con el gobierno a dar seguimiento a las recomendaciones formuladas por los órganos de tratados. Como resultado de esta labor de promoción, el gobierno se comprometió a tomar medidas para fomentar los derechos de los pueblos indígenas.²⁹³



2. DENUNCIAS/COMUNICACIONES INDIVIDUALES

La mayoría de los órganos creados en virtud de los tratados de derechos humanos²⁹⁴ pueden examinar las denuncias de particulares que consideran que sus derechos, consagrados en el tratado, han sido violados (véase el cuadro precedente). Esta es una función cuasi judicial. Las denuncias sólo pueden presentarse contra los Estados que han reconocido la competencia del órgano de tratado para examinar denuncias individuales. En función del tratado en cuestión, esto se lleva a cabo cuando el Estado acepta ser parte en un protocolo facultativo o cuando formula una declaración con arreglo a lo dispuesto en algún artículo del tratado.

293 Respuesta al cuestionario del ACNUDH sobre buenas prácticas en relación con los derechos de los pueblos indígenas.

294 La información relativa a los procedimientos de denuncia ante los órganos creados en virtud de tratados está disponible en: www2.ohchr.org/english/bodies/petitions/index.htm.

2.1. EL PROCEDIMIENTO DE DENUNCIA

Cualquiera puede presentar una denuncia contra un Estado ante un órgano de tratado, siempre que cumpla con las siguientes condiciones:

- El Estado debe reconocer la competencia del órgano de tratado para recibir denuncias individuales.
- La denuncia ha de presentarla la persona cuyos derechos han sido violados o alguien que le represente.
- Deben haberse agotado todos los recursos de la jurisdicción nacional.

En principio, no existe un plazo oficial para presentar una denuncia, pero es preferible que se presente lo más pronto posible. En situaciones de urgencia, el órgano del tratado puede pedir al Estado que aplique “medidas provisionales” a fin de evitar “daños irreparables”.

Las denuncias se examinan en sesiones privadas sobre la base de la información que las partes –el denunciante o su representante y el Estado– hayan presentado por escrito. Las decisiones del órgano del tratado sobre las denuncias individuales figuran en su informe anual. Si se detecta una violación, se pide al Estado que proporcione un remedio jurídico eficaz y que responda al órgano del tratado dentro de un plazo determinado. El remedio jurídico que se recomiende dependerá de las violaciones constatadas. El Estado tiene la obligación de aplicar de buena fe las conclusiones del órgano del tratado y proporcionar los remedios apropiados. Pero las comunicaciones relativas a las denuncias individuales no son jurídicamente vinculantes.

El órgano del tratado insta al Estado a aplicar su decisión, incluso utilizando el proceso de presentación de informes del Estado parte. El Consejo de Derechos Humanos, por medio del proceso de EPU, también exhorta al Estado a aplicar las decisiones de los órganos de tratados.

Aunque algunos Estados no acatan las decisiones de los órganos de tratados, un número importante de ellos ha concedido diversos remedios jurídicos a los denunciantes, como consecuencia de dichas decisiones. Además, esas decisiones influyen también en la creación de normativas internacionales, al generar un corpus cuasi judicial de interpretaciones de los tratados.

En lo tocante a los pueblos indígenas, las decisiones del Comité de Derechos Humanos y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial han ejercido una influencia considerable sobre el desarrollo de estándares internacionales de derechos humanos. Está previsto que la Declaración dé renovado impulso a la labor de los órganos de tratados.

2.2. LA FUNCIÓN DE LAS INDH EN EL PROCEDIMIENTO DE DENUNCIA DE LOS ÓRGANOS DE TRATADOS

Si el Estado ha aceptado el procedimiento de denuncias individuales, las INDH pueden sensibilizar a la población acerca de este método y pueden examinar la posibilidad de prestar asistencia a los particulares para que presenten sus denuncias. En función de su mandato, las INDH pueden tener la facultad de presentar casos en representación de los denunciantes. Cuando un Estado no ha reconocido la competencia del órgano del tratado para examinar denuncias individuales, la INDH puede cabildear ante su Estado para que éste proceda al respecto.

Las INDH pueden difundir las decisiones de los órganos de tratados relativas a las denuncias individuales, dar seguimiento a las decisiones pertinentes y abogar por que su Estado las cumpla.

Las conclusiones de los órganos de tratados constituyen una fuente importante de jurisprudencia que las INDH pueden aprovechar para su labor, incluidas la actividad en pro de reformas de las leyes y las políticas. En consecuencia, las INDH deben observar y registrar las conclusiones de los órganos de tratados que conciernen a los derechos humanos de los pueblos indígenas y usarlas en sus programas y actividades.

3. OBSERVACIONES GENERALES

Los órganos de tratados también formulan observaciones generales para profundizar en el contenido normativo de las obligaciones de fondo y de procedimiento contenidas en un tratado. Estos análisis ayudan a que los Estados parte interpreten y apliquen las obligaciones contraídas en virtud de los tratados.

Varios órganos creados en virtud de tratados han tenido en cuenta los derechos humanos de los pueblos indígenas en diversas observaciones o recomendaciones generales, entre otros:

Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Recomendación general N° 23 (1997) sobre los pueblos indígenas.

Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Recomendación general N° 31 (2005) sobre la prevención de la discriminación racial en la administración y el funcionamiento de la justicia penal.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 21 (2009) sobre el derecho de toda persona a participar en la vida cultural.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 20 (2009) sobre la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 17 (2005) sobre el derecho de toda persona a beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autor(a).

Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 23 (1994) sobre los derechos de las minorías.

Comité de los Derechos del Niño, Observación general N° 11 (2009) sobre los niños indígenas y sus derechos en virtud de la Convención.

Es posible que a las INDH se les consulte en relación con las observaciones generales. Asimismo, las INDH pueden recomendar a los órganos de tratados que examinen un tema sobre el que sería necesario formular una observación general.

Las observaciones generales constituyen valiosas fuentes de información autorizada que contribuyen a precisar el contenido normativo de los tratados de derechos humanos. Las INDH pueden utilizar estas observaciones para orientar las recomendaciones que dirigen a sus Estados acerca de la mejor manera de aplicar sus obligaciones en materia de derechos humanos.

Las INDH deben dar seguimiento y registrar las observaciones generales que conciernen a los derechos humanos de los pueblos indígenas.

En el informe titulado *Social Justice Report 2005*,²⁹⁵ el Comisionado de Justicia Social para los Aborígenes e Isleños del Estrecho de Torres de la **Comisión Australiana de Derechos Humanos** pidió al gobierno de Australia que se comprometiera a lograr la igualdad en materia de salud y de esperanza de vida entre los australianos indígenas y los no indígenas en el plazo de una generación.

Al adoptar un enfoque basado en los derechos humanos para formular este llamamiento a la igualdad en lo tocante a la salud, el Comisionado aplicó el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, tal como se estipula en la Observación general N° 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, a la crisis de salud que afrontan los indígenas australianos. El informe suscitó la acción del gobierno australiano y llevó a la firma de una declaración de intenciones sobre la mejora de la calidad sanitaria de aquí a 2030.²⁹⁶



4. MEDIDAS DE ALERTA TEMPRANA Y PROCEDIMIENTOS URGENTES

En 1993, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial aprobó nuevos procedimientos preventivos, medidas de alerta temprana y un procedimiento de urgencia que les permitieran responder más eficazmente a las violaciones de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.²⁹⁷ Los procedimientos de alerta temprana tienen por objeto evitar que el agravamiento de los problemas conduzca a situaciones de violencia y los procedimientos de acción urgente tienen por objeto responder a las violaciones graves de la Convención. Existe muy poca diferencia entre ambos procedimientos y, en la práctica, ambos se emplean a la vez.

El Comité está facultado para invocar este procedimiento cuando considera que es necesario abordar urgentemente las violaciones graves de la Convención. Habida cuenta de que el Comité ha usado con frecuencia la Declaración como referencia para interpretar las obligaciones de los Estados signatarios de la Convención en lo tocante a los indígenas, posiblemente una violación grave de la Declaración también podría hacer que el Comité recurriese a este procedimiento.

Las directrices emitidas por el Comité señalan específicamente que se puede recurrir a este procedimiento en respuesta a la “injerencia en las tierras tradicionales de los pueblos indígenas o expulsión de esos pueblos de sus tierras, en particular con fines de explotación de los recursos naturales”.²⁹⁸

En una acción urgente de alerta temprana en relación con la **República Democrática Popular Lao**, el Comité expresó su preocupación de que, presuntamente, el pueblo *Hmong* afrontaba ataques continuos por parte de las fuerzas armadas. El Comité instó al Estado a detener inmediatamente toda acción militar y a retirar las tropas del territorio de los *Hmong*. Al proceder así, el Comité señaló a la atención del Estado el artículo 30 de la Declaración, que estipula que no se desarrollarán actividades militares en las tierras o los territorios de los pueblos indígenas.²⁹⁹



295 Comisión Australiana de Derechos Humanos, *Social Justice Report 2005* (2005), Capítulo 2.

296 Hay información adicional disponible en: www.humanrights.gov.au/social_justice/health/index.html.

297 A/48/18, Anexo III.

298 A/62/18, Anexos, Capítulo III, párr. 12 (h).

299 Véase www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/Laos_12.03.1010.pdf.

El Comité puede tomar la decisión de examinar una situación concreta con arreglo a su procedimiento de alerta temprana y acción urgente, sobre la base de la información que le haya sometido una INDH.³⁰⁰

Las INDH deberían también promover la información acerca de estos procedimientos entre los pueblos indígenas.

PUNTOS CLAVE: CAPÍTULO 12

- Las INDH pueden presentar informes alternativos sobre la aplicación de las obligaciones contraídas por un Estado en el marco de un tratado, lo que incluye las cláusulas que atañen directamente a los derechos humanos de los pueblos indígenas.
- Las INDH pueden cabildear ante sus Estados para que éstos acepten la jurisdicción de los órganos de tratados en materia de presentación de denuncias y pueden asistir a las víctimas en la presentación de dichas denuncias ante los órganos de tratados.
- Las conclusiones y recomendaciones formuladas por los órganos de tratados pueden ser herramientas útiles para las INDH en su labor de promover los derechos de los pueblos indígenas.



300 A/62/18, Anexos, capítulo III, párr. 13.

Capítulo 13:

Mecanismos específicos en relación con los derechos de los pueblos indígenas

PREGUNTAS FUNDAMENTALES

- ¿De qué manera pueden contribuir las INDH a la labor del Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas?
- ¿Cómo pueden las INDH interactuar con el Mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas?
- ¿Cómo pueden las INDH apoyar y contribuir a la labor del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas?



PRINCIPIOS FUNDAMENTALES PARA LA PARTICIPACIÓN DE LAS INDH

Principios de París

Competencias y atribuciones

3. La institución nacional tendrá, en particular, las siguientes atribuciones:

- (d) contribuir a la elaboración de los informes que los Estados deban presentar a los órganos y comités de las Naciones Unidas, así como a las instituciones regionales, en cumplimiento de sus obligaciones contraídas en virtud de tratados y, en su caso, emitir un dictamen a ese respecto, en el marco del respeto de su independencia;
- (e) cooperar con las Naciones Unidas y los demás organismos del sistema de las Naciones Unidas, las instituciones regionales y las instituciones de otros países que sean competentes en las esferas de la promoción y protección de los derechos humanos;

Resolución 6/36 del Consejo de Derechos Humanos

El Consejo de Derechos Humanos:

- 9. Decide también que la reunión anual del mecanismo de expertos esté abierta a la participación, como observadores, de ... las instituciones nacionales de derechos humanos.



Las Naciones Unidas cuentan con tres mecanismos principales dedicados exclusivamente a promover los derechos de los pueblos indígenas:

- El Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas, órgano subsidiario del Consejo Económico y Social.
- El Mecanismo de Expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas, un órgano asesor del Consejo de Derechos Humanos.
- El Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, uno de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos.

1. EL FORO PERMANENTE DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LAS CUESTIONES INDÍGENAS

1.1. SINOPSIS

El Foro Permanente fue creado en 2000 como órgano subsidiario del Consejo Económico y Social, en virtud de la Resolución 2000/22 del Consejo, con el mandato de examinar los temas relativos al desarrollo económico y social, la cultura, el medio ambiente, la educación, la salud y los derechos humanos. Entre sus funciones figuran las siguientes:

- Prestar asesoramiento especializado y formular recomendaciones sobre las cuestiones indígenas al Consejo Económico y Social, así como a los programas, fondos y organismos de las Naciones Unidas, por conducto del Consejo.
- Difundir las actividades relacionadas con las cuestiones indígenas y promover su integración y coordinación dentro del sistema de las Naciones Unidas.
- Preparar y difundir información sobre las cuestiones indígenas.³⁰¹

El Foro Permanente adoptó la Declaración como marco normativo y la integra actualmente en sus recomendaciones sobre las seis esferas sustantivas de su mandato, así como en su labor en relación con los temas especiales.³⁰²

En 2010, el noveno periodo de sesiones del Foro Permanente se centró en el tema “Los pueblos indígenas: desarrollo con cultura e identidad: artículos 3 y 32 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas”.³⁰³



El Foro Permanente celebra un periodo de sesiones anual de dos semanas de duración en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York. Su primera reunión tuvo lugar en mayo de 2002.

El Foro Permanente está formado por 16 expertos independientes que participan a título personal. Cada miembro recibe un mandato de tres años y puede ser designado nuevamente para un mandato adicional. Ocho de los miembros son elegidos por las organizaciones de los pueblos indígenas y los ocho restantes los elige el Consejo Económico y Social entre los candidatos presentados por los Estados.³⁰⁴

El Foro Permanente cuenta con el apoyo de una secretaría, basada en la Sede de las Naciones Unidas, en la División de Política y Desarrollo Social del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, que:

- Prepara el periodo de sesiones anual del Foro Permanente y proporciona apoyo a sus miembros.
- Promueve y facilita la ejecución coordinada dentro del sistema de la ONU de las recomendaciones emanadas de cada período anual de sesiones y promueve la concienciación de los aspectos indígenas dentro del sistema de la ONU, de los gobiernos y del público en general y fomenta la sensibilización acerca de las cuestiones indígenas en el marco de las Naciones Unidas, entre los gobiernos y en la población en general.
- Sirve como fuente de información y de punto de coordinación para la difusión de los esfuerzos relacionados con el mandato del Foro Permanente y de las actividades actuales que surjan y conciernen las cuestiones indígenas.³⁰⁵

301 Consejo Económico y Social, Resolución 2000/22, párr. 2.

302 E/C.19/2009/14, Anexo, párr. 23.

303 E/2010/43-E/C.19/2010/15.

304 Una lista de los miembros actuales está disponible en: www.un.org/esa/socdev/unpfii/en/members.html.

305 Hay información adicional disponible en: <http://undesadspd.org/indigenouses/Portada/NosotrosMiembrosdelForo/Secretariado.aspx>.

1.2. LA FUNCIÓN DE LAS INDH Y EL FORO PERMANENTE

1.2.1. La asistencia a las reuniones del Foro Permanente

Tradicionalmente, la inscripción para participar en las reuniones anuales del Foro Permanente se ha limitado a las delegaciones gubernamentales, las organizaciones de pueblos indígenas, las ONG acreditadas ante el Consejo Económico y Social y los representantes del mundo académico. En 2010 se creó una nueva categoría de inscripción para las INDH. Las instituciones que se relacionan a continuación pueden asistir, en calidad de observadoras,³⁰⁶ a las reuniones del Foro Permanente:

- Las instituciones acreditadas que cumplen con los Principios de París (INDH de “categoría A”)
- El Comité Internacional de Coordinación de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, en calidad de órgano representativo de las INDH del mundo entero.
- Los comités regionales de coordinación de las INDH, que intervienen en representación de las instituciones de “categoría A”.³⁰⁷

La asistencia a las reuniones del Foro Permanente ofrece a las INDH valiosas oportunidades de establecer relaciones con las organizaciones de pueblos indígenas de su país y su región.

El periodo de sesiones constituye una fuente importante de información actualizada sobre una amplia gama de cuestiones que afrontan los pueblos indígenas. Entre otras, esas informaciones proceden de las intervenciones de los oradores indígenas y de los delegados de sus organizaciones. Las INDH pueden aplicar luego en su labor cotidiana la información obtenida y las competencias adquiridas en las reuniones del Foro Permanente.



Un delegado indígena en la inauguración del duodécimo periodo de sesiones del Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas.
Foto: Naciones Unidas/Rick Bajornas

306 Como indica el párrafo 1 de la Resolución 2000/22 del Consejo Económico y Social, todos los participantes son observadores.

307 Hay información adicional disponible en: www.un.org/esa/socdev/unpfii/en/session_faq.html#3.

La **Comisión Australiana de Derechos Humanos** proporciona asistencia a la delegación de Aborígenes e Isleños del Estrecho de Torres que asiste al periodo de sesiones anual del Foro Permanente. Uno de los miembros de la delegación es el Comisionado de Justicia Social para los Aborígenes e Isleños del Estrecho de Torres, que interviene varias veces en las reuniones y presenta informes sobre diversos puntos del orden del día.

En algunas ocasiones la Comisión apoya también intervenciones conjuntas con organizaciones de los pueblos indígenas de Australia y del Pacífico.³⁰⁸

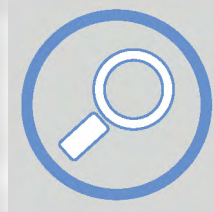


Las INDH pueden contribuir a las reuniones del Foro Permanente con intervenciones orales sobre asuntos pertinentes del programa, lo que incluye el punto permanente relativo a la Declaración. También pueden auspiciar, por su cuenta o en colaboración con otras INDH u organizaciones indígenas, actividades paralelas destinadas a atraer la atención hacia un asunto en concreto.³⁰⁹ Por último, las INDH pueden tratar de hacer uso de la palabra en el curso de las reuniones.

1.2.2. Otras tareas del Foro Permanente

En diversas ocasiones, la Secretaría del Foro Permanente celebra reuniones y seminarios sobre una gama de asuntos. Las INDH pueden asistir a estos eventos y presentar informes. Asimismo, pueden tratar de colaborar con la Secretaría con miras a coauspiciar un seminario.

En agosto de 2005, la Secretaría del Foro Permanente coauspició una conferencia con la **Comisión Australiana de Derechos Humanos** sobre el tema de las iniciativas conjuntas entre los pueblos indígenas, los gobiernos y la sociedad civil.³¹⁰



El artículo 42 de la Declaración estipula que:

Las Naciones Unidas, sus órganos, incluido el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, y los organismos especializados, incluso a nivel local, así como los Estados, promoverán el respeto y la plena aplicación de las disposiciones de la presente Declaración y velarán por su eficacia.

El Foro Permanente ha interpretado esta disposición como un “nuevo mandato” para que promueva la plena aplicación de la Declaración y dé seguimiento a su eficacia. El Foro ha indicado que este mandato entraña la autoridad para concertar diálogos con los Estados en lo tocante a la aplicación de la Declaración en el ámbito nacional. Asimismo, el Foro señala que los órganos de tratados podrían considerarse como posibles modelos para llevar a cabo esta tarea.³¹¹

Las INDH se encuentran en una posición privilegiada para interactuar con el Foro Permanente en la labor que desempeñan en el plano nacional. Al igual que hacen con los órganos de tratados, las INDH pueden ser una valiosa fuente de información fidedigna e independiente para el Foro Permanente.

308 Información suministrada por la Comisión Australiana de Derechos Humanos.

309 Las directrices para la organización de actividades paralelas figuran en: www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/session_tenth_side_event_guidelines.doc.

310 Hay información adicional disponible en: www.humanrights.gov.au/social_justice/conference/engaging_communities/index.html.

311 E/C.19/2009/14, Anexo, párr. 14-25.

Asimismo, el Foro Permanente se ocupa de coordinar e incorporar las cuestiones indígenas en todo el sistema de las Naciones Unidas. Las INDH pueden ayudar al Foro Permanente en esta tarea, colaborando con los organismos de las Naciones Unidas que operan en su jurisdicción.

En 2009, una delegación del Foro Permanente realizó una visita a la región del Chaco, en el Estado Plurinacional de Bolivia y en el Paraguay, a fin de examinar la situación de esclavitud que padecen los pueblos indígenas Guaraníes. En el marco de la visita, los miembros del Foro sostuvieron conversaciones con el Defensor del Pueblo de Bolivia.

En 2010, el Foro Permanente mantuvo conversaciones con el Defensor del Pueblo de la República de Colombia acerca de la matanza de varios indígenas del pueblo Awá.³¹²



1.2.3. Divulgación

Las INDH pueden difundir los informes y las recomendaciones del Foro Permanente, así como dar seguimiento a las recomendaciones dirigidas a los Estados.

2. EL MECANISMO DE EXPERTOS SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

2.1. SINOPSIS

El Mecanismo de expertos fue creado en 2007, en virtud de la Resolución 6/36 del Consejo de Derechos Humanos. Está formado por cinco expertos independientes, designados por el Consejo de Derechos Humanos, que debe tener debidamente en cuenta a los expertos de origen indígena, así como al equilibrio de género y la representación geográfica. El Mecanismo de expertos se reúne en Ginebra todos los años. Su primera reunión se celebró del 1 al 3 de octubre de 2008.

El Mecanismo de expertos proporciona al Consejo de Derechos Humanos asesoramiento temático, en forma de estudios e investigación, sobre los derechos de los pueblos indígenas, siguiendo las orientaciones que le facilita el propio Consejo. También puede formular propuestas para que el Consejo las examine y apruebe.

Algunas INDH han contribuido a los estudios que prepara el Mecanismo de Expertos.³¹³

312 Ponencia presentada en la consulta subregional relativa a la *Puesta en práctica de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas por parte de las instituciones nacionales de derechos humanos*, celebrada por el ACNUDH. (Auckland (Nueva Zelanda), 1 a 3 de diciembre de 2010).

313 Los informes que las INDH han aportado al Mecanismo de expertos pueden consultarse en: www.ohchr.org/EN/Issues/IPeoples/EMRIP/Pages/ContributionsSession3.aspx.

El Mecanismo de expertos completó su primer estudio sobre el derecho de los pueblos indígenas a la educación en 2009, al mismo tiempo que formulaba opiniones –e incluso recomendaciones– sobre cómo podría hacerse realidad este derecho. Su segundo estudio, sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones, lo completó en septiembre de 2011. Un año más tarde, en septiembre de 2012, el Mecanismo de expertos presentó al Consejo de Derechos Humanos los estudios e informes siguientes:

- Un estudio sobre el papel de los idiomas y la cultura en la promoción y protección de los derechos y la identidad de los pueblos indígenas.
- Un informe sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones, con especial atención a las industrias extractivas.
- Un informe sobre el cuestionario del Mecanismo de expertos para recabar la opinión de los Estados acerca de las mejores prácticas relativas a las medidas y estrategias de aplicación apropiadas para lograr los objetivos de la Declaración.³¹⁴



Una mujer indígena *Amazigh* (Marruecos) asiste al séptimo período de sesiones del Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas. Foto: Naciones Unidas/Paulo Filgueiras

314 Hay información adicional disponible en: www.ohchr.org/EN/Issues/IPeoples/EMRIP/Pages/ExpertMechanismDocumentation.aspx.

2.2. LA FUNCIÓN DE LAS INDH Y EL MECANISMO DE EXPERTOS

2.2.1. La participación en las reuniones del Mecanismo de expertos

La Resolución 6/36 del Consejo de Derechos Humanos estipula que las INDH pueden participar en calidad de observadoras en el periodo de sesiones anual del Mecanismo de expertos. Las INDH pueden contribuir a esas reuniones mediante intervenciones orales sobre los puntos pertinentes del programa.

El punto permanente del programa relativo a la Declaración que figura en las reuniones del Mecanismo de expertos proporciona la oportunidad de efectuar un debate general acerca de ese documento. Este debate se centra en las buenas prácticas y pone de relieve cómo puede usarse la Declaración en los planos nacional, regional e internacional, a fin de promover y proteger los derechos de los pueblos indígenas. En la reunión inaugural de su quinto periodo de sesiones, celebrado en 2012, el Mecanismo de expertos mantuvo un diálogo interactivo con el Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, los miembros del Foro Permanente y los participantes que asistían a la reunión.



El periodo de sesiones anual del Mecanismo de expertos, al igual que el del Foro Permanente, ofrece a las INDH una valiosa oportunidad de colaborar con las organizaciones de los pueblos indígenas e intercambiar información sobre buenas prácticas. Los ejemplos de buenas prácticas relativas al uso de la Declaración para promover y fomentar los derechos de los pueblos indígenas pueden ayudar a configurar la labor de las INDH.

La Comisión de Derechos Humanos de Nueva Zelanda aportó información para varios estudios que realizó el Mecanismo de expertos. Por ejemplo, la Comisión contribuyó al estudio sobre la “experiencia adquirida y las dificultades con que se tropieza para la plena aplicación del derecho de los pueblos indígenas a la educación”. Su contribución hizo hincapié en las medidas adoptadas para lograr la plena aplicación del derecho a la educación de los pueblos indígenas, las lagunas existentes en las leyes y el marco de políticas, y los principales problemas que persisten.³¹⁵ La Comisión también contribuyó a la preparación del estudio del Mecanismo de expertos sobre “el papel de los idiomas y la cultura en la promoción y protección de los derechos y la identidad de los pueblos indígenas”.



2.2.2. Divulgación

Las INDH pueden divulgar los estudios y las recomendaciones del Mecanismo de expertos, y también pueden dar seguimiento a las recomendaciones que éste ha formulado.

315 Información suministrada por la Comisión de Derechos Humanos de Nueva Zelanda.

3. EL RELATOR ESPECIAL SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

3.1. SINOPSIS

En 2001, la Comisión de Derechos Humanos autorizó la instauración de un Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas. El titular de este mandato –conocido ahora como Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas– presenta informes al Consejo de Derechos Humanos y la Asamblea General.³¹⁶ Además, el Relator Especial colabora con el Mecanismo de expertos y el Foro Permanente.

EL MANDATO DEL RELATOR ESPECIAL SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS³¹⁷

El Consejo de Derechos Humanos le pide al Relator Especial que:

- (a) Examine medios de superar los obstáculos existentes para la plena y efectiva protección de los derechos de los pueblos indígenas, de conformidad con su mandato, y de determinar, intercambiar y promover las mejores prácticas;
- (b) 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;
- (c) Formule recomendaciones y propuestas sobre medidas y actividades adecuadas para evitar y reparar las violaciones de los derechos de los indígenas;
- (d) 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 de tratados y las organizaciones regionales de derechos humanos;
- (e) Trabaje en estrecha cooperación con el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas y participe en su período de sesiones anual;
- (f) Entable un diálogo de cooperación sistemático con todos los actores que corresponda, entre ellos los gobiernos, los órganos, organismos especializados y programas competentes de las Naciones Unidas, así como con los pueblos indígenas, instituciones nacionales de derechos humanos, organizaciones no gubernamentales y otras instituciones regionales o subregionales internacionales, en particular sobre las posibilidades de proporcionar cooperación técnica a los gobiernos que la soliciten;
- (g) Promueva, cuando proceda, 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;
- (h) Preste especial atención a los derechos humanos y libertades fundamentales de las mujeres y los niños indígenas y tenga en cuenta la perspectiva de género en el desempeño de su mandato;
- (i) Examine las recomendaciones pertinentes de las conferencias mundiales, cumbres y otras reuniones de las Naciones Unidas, así como las recomendaciones, observaciones y conclusiones de los órganos de tratados sobre las cuestiones relativas a su mandato;
- (j) Le presente un informe sobre el cumplimiento de su mandato de conformidad con el programa de trabajo anual del Consejo.



316 El 30 de septiembre de 2010, el Consejo de Derechos Humanos aprobó la Resolución 15/14 que, entre otros asuntos, cambió el título del mandato a “Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas”.

317 Consejo de Derechos Humanos, Resolución 15/14.



Foto: Naciones Unidas/Paulo Filgueiras.

Un aspecto muy importante de su labor es que el Relator Especial está encargado de promover la Declaración y otros instrumentos internacionales pertinentes. Asimismo, el Relator Especial tiene el cometido de colaborar con las INDH.

A fin de cumplir este mandato, el Relator Especial:

- Promueve buenas prácticas, comprendidas las nuevas leyes, los programas gubernamentales y los acuerdos constructivos entre los pueblos indígenas y los Estados, a fin de lograr la aplicación de los criterios internacionales que atañen a los pueblos indígenas.
- Presenta informes sobre la situación general de los derechos humanos de los pueblos indígenas en determinados países (cabe recordar que el Relator Especial solamente puede visitar un país una vez que ha recibido la invitación oficial del Estado en cuestión).
- Examina casos específicos de presuntas violaciones de los derechos de los indígenas mediante comunicaciones con los Estados y otros interesados.
- Coordina estudios temáticos, o contribuye a ellos, sobre asuntos de especial importancia para la promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas.³¹⁸

En su primer informe al Consejo de Derechos Humanos, el actual Relator Especial realizó un análisis de la Declaración y de las medidas que deberían adoptar los principales interesados, incluidos los Estados, el sistema de las Naciones Unidas, los pueblos indígenas y la sociedad civil. En este informe, el Relator Especial señaló que usaría la Declaración como marco normativo para orientar su labor.³¹⁹

³¹⁸ Hay información adicional disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/issues/indigenous/rapporteur/>.

³¹⁹ A/HRC/9/9.

Tras su visita a la **República del Congo**, el Relator Especial informó de que la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de ese país era una iniciativa primordial con miras a promover los derechos de los pueblos indígenas:

*La Comisión Nacional de Derechos Humanos, un órgano relativamente nuevo que se creó en 2003, tras la aprobación de la nueva Constitución, es una institución estatal independiente que funciona de manera autónoma. Sus objetivos generales son: contribuir a la promoción y consolidación del Estado de Derecho en el Congo; contribuir a la aceptación y comprensión global de los derechos humanos; asistir en la concepción y ejecución de campañas educativas que promuevan la protección de las personas más vulnerables, incluidos los pueblos indígenas; promover y asistir al gobierno del Congo en la firma y ratificación de los instrumentos internacionales de derechos humanos y fortalecer las relaciones con los organismos pertinentes de las Naciones Unidas y con diplomáticos de otros países.*³²⁰



3.2. LA CONTRIBUCIÓN DE LAS INDH A LA LABOR DEL RELATOR ESPECIAL

Las INDH son interlocutoras esenciales del Relator Especial. Las INDH pueden proporcionarle información independiente y fidedigna, asistir en los preparativos de las visitas a los países, supervisar la aplicación de las recomendaciones y realizar otras actividades de seguimiento tras la visita al país. Las INDH pueden recomendar a su Estado que invite al Relator Especial a examinar la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas. Al preparar una visita al país, las INDH deben facilitar al Relator Especial un informe con los datos pertinentes. Además, las INDH deben escoger y sugerir los lugares que el Relator Especial debería visitar, así como las personas y organizaciones que debería consultar. Durante la visita, es habitual que el Relator Especial se entreviste con los representantes de la INDH. Este encuentro ofrece a la INDH una oportunidad importante de aportar información actualizada acerca de la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas del país. (Véase el Capítulo 11 para un examen general de la contribución de las INDH a los procedimientos especiales).

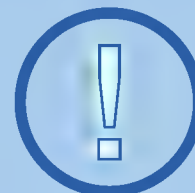
En julio de 2009, el Relator Especial visitó el Perú a fin de examinar la situación tras un violento choque entre la policía y un grupo de manifestantes indígenas en la región de Bagua, que dejó un cuantioso saldo de muertos y heridos. Durante la visita, el Relator Especial se entrevistó con miembros de la **Defensoría del Pueblo de Perú** y en el informe sobre la visita utilizó las investigaciones iniciales que esa institución había efectuado inmediatamente después del incidente, en relación con el número de desaparecidos que se registró tras la reyerta.



320 A/HRC/18/35/Add.5, párr. 53.

PUNTOS CLAVE: CAPÍTULO 13

- Las INDH pueden contribuir a la labor del Foro Permanente y el Mecanismo de expertos, aportando informes y participando en las reuniones de estos mecanismos.
- Las INDH pueden instar a sus gobiernos a que inviten al Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas a realizar una visita al país.
- Las INDH pueden apoyar la labor del Relator Especial por diversos medios, entre otros mediante el aporte de información sobre la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas, la prestación de asistencia antes y durante la visita al país y el seguimiento de las recomendaciones formuladas por el Relator Especial.



Resumen

CAPÍTULO 1: ANTECEDENTES DE LA DECLARACIÓN

- Los pueblos indígenas tienen culturas, idiomas, sistemas jurídicos e historias únicos y diferentes. La mayoría de ellos posee un vínculo sólido con su medio ambiente y con sus tierras y territorios ancestrales. Además, suelen compartir una herencia de desarraigo de sus tierras y territorios tradicionales, de sometimiento, destrucción de sus culturas, discriminación y violaciones generalizadas de sus derechos humanos.
- Tras décadas en las cuales recibieron una atención escasa o nula por parte de la comunidad internacional, los pueblos indígenas han adquirido cada vez más notoriedad y han logrado expresarse en los foros internacionales.
- El Estudio de Martínez Cobo contribuyó a sentar las bases del actual sistema internacional de derechos humanos de los pueblos indígenas.
- La Declaración de las Naciones Unidas es el instrumento de más amplio espectro en lo tocante a los derechos de los pueblos indígenas.
- En el sistema de las Naciones Unidas no se ha elaborado una definición estricta de “pueblos indígenas”, ya que una definición así tal vez no sería aplicable en todos los contextos y podría resultar demasiado abarcadora o, por el contrario, no ser lo suficientemente exhaustiva.
- La autodefinición es un criterio fundamental para determinar si una persona o un grupo han de considerarse indígenas.

CAPÍTULO 2: CONTENIDO DE LA DECLARACIÓN: IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN, INTEGRIDAD CULTURAL Y DERECHOS COLECTIVOS

- La eliminación de la discriminación formal exige que la constitución, las leyes, las regulaciones o las políticas del Estado no discriminen a los pueblos indígenas.
- La eliminación de la discriminación de hecho exige que el Estado aplique leyes y políticas que faciliten la igualdad sustancial de los pueblos indígenas en el ejercicio de sus derechos y que adopte medidas especiales.
- El Mecanismo de expertos ha encomiado a los programas de ámbito nacional que, además de intentar corregir los desequilibrios entre los pueblos indígenas y los no indígenas, traten específicamente de velar por la igualdad entre los hombres y las mujeres indígenas.
- La Declaración no define de manera específica el concepto de “cultura”. El Mecanismo de expertos ha señalado que no es necesario definir la cultura y que incluso podría ser inadecuado tratar de definirla. Debería adoptarse un enfoque de amplio espectro de las culturas indígenas.
- Los pueblos indígenas suelen organizar sus sociedades en forma colectiva, por lo que el reconocimiento de los derechos colectivos resulta fundamental para ellos.

CAPÍTULO 3: CONTENIDO DE LA DECLARACIÓN: LIBRE DETERMINACIÓN; AUTONOMÍA; PARTICIPACIÓN, CONSULTAS Y CONSENTIMIENTO

- El derecho a la libre determinación es un derecho colectivo del que son titulares todos los miembros de una comunidad o nación indígena en tanto que grupo y debe ejercerse de conformidad con los principios de justicia, democracia, respeto de los derechos humanos, igualdad, no discriminación, buena gobernanza y buena fe.

- Las estructuras autónomas de carácter político, económico y social de los pueblos indígenas sirven de apoyo al ejercicio eficaz de su derecho a la libre determinación.
- Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones, en los asuntos que pueden afectar a sus derechos, mediante representantes que ellos mismos elijan, de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones.
- La Declaración exige a los Estados que consulten y colaboren de buena fe con los pueblos indígenas interesados, por medio de sus propias instituciones representativas, con miras a obtener el consentimiento libre, previo e informado, antes de aprobar y poner en práctica medidas legislativas o administrativas que pudieran afectarles.
- La consulta y la participación son elementos fundamentales del proceso de obtención del consenso.

CAPÍTULO 4: CONTENIDO DE LA DECLARACIÓN: TIERRAS, TERRITORIOS Y RECURSOS; DESARROLLO CON IDENTIDAD; REPARACIÓN Y COMPENSACIÓN

- Lo que son las tierras, recursos y territorios de un determinado pueblo indígena dependerá de las circunstancias específicas de la comunidad en cuestión.
- Dos limitaciones primordiales al disfrute libre y pleno de los derechos de los pueblos indígenas a sus tierras, territorios y recursos tienen que ver con la incapacidad de los Estados para reconocer la existencia del uso, la ocupación y la propiedad de los pueblos indígenas y la incapacidad de los Estados para otorgar la condición jurídica adecuada, la capacidad legal y otros derechos jurídicos de los pueblos indígenas en lo tocante a la propiedad de la tierra.
- Los Estados tienen la obligación de proporcionar mecanismos eficaces de reparación cuando no se haya obtenido el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas.

CAPÍTULO 5: APLICACIÓN DE LA DECLARACIÓN

- La Declaración es una resolución de la Asamblea General. Las resoluciones, por sí mismas, no generan obligaciones jurídicamente vinculantes para los Estados.
- La Declaración no crea derechos nuevos o especiales para los pueblos indígenas; más bien profundiza en las normas existentes y pone de relieve su aplicación a los pueblos indígenas.
- En la Declaración se usa un lenguaje que impone obligaciones y responsabilidades a los Estados.
- Los órganos creados en virtud de los tratados usan la Declaración en sus informes y recomendaciones a los Estados.
- Los Principios de París ofrecen un amplio marco normativo de amplio espectro en el que las INDH pueden llevar a cabo sus programas de trabajo específicos para fomentar la protección, promoción y realización de los derechos humanos de los pueblos indígenas.

CAPÍTULO 6: EL ACCESO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS A LAS INDH

- Las INDH deben ser accesibles a los pueblos indígenas, para lograr progresos concretos en la protección, promoción y realización de sus derechos humanos.
- Es importante que las INDH promuevan entre los pueblos indígenas la comprensión de qué es la institución y cuál es su cometido. Para lograrlo, tal vez sea necesario realizar campañas de promoción para destinatarios específicos.
- Las INDH deben reconocer que los pueblos indígenas pueden mostrarse renuentes a colaborar.

- Las INDH deben tomar medidas para establecer relaciones con los pueblos indígenas que habitan en comarcas remotas.
- Las labores de colaboración y la creación de alianzas con las organizaciones indígenas pueden fomentar las relaciones entre las INDH y las comunidades indígenas.
- Debe alentarse a las INDH para que integren a miembros de los pueblos indígenas en la estructura de la organización. Es importante que las comunidades indígenas y sus organizaciones participen en el proceso de contratación del personal indígena.
- Los programas laborales orientados específicamente a los indígenas fomentarán su presencia entre el personal de las INDH. El personal que trabaje en estas unidades debería cumplir con criterios adicionales de selección para garantizar que disponen de la experiencia y las competencias necesarias para trabajar con sensibilidad e idoneidad con los pueblos indígenas.
- Al trabajar con los pueblos indígenas, las INDH deben guiarse por un enfoque basado en los derechos humanos.

CAPÍTULO 7: SENSIBILIZACIÓN Y EDUCACIÓN

- La promoción del conocimiento y el respeto de los derechos humanos constituye una función esencial de las INDH.
- La sensibilización hacia los derechos humanos de los pueblos indígenas es de fundamental importancia para su protección, promoción y realización.
- Hay una gama de tareas educativas y de capacitación que las INDH pueden llevar a cabo en relación con la Declaración y los derechos humanos de los pueblos indígenas. Entre otras, cabe mencionar las actividades didácticas formales e informales sobre derechos humanos, el trabajo con los medios de comunicación y el uso de las redes sociales para fomentar el conocimiento y la comprensión de los problemas relativos a los derechos humanos que afectan a las comunidades indígenas.

CAPÍTULO 8: PROMOVER EL CUMPLIMIENTO DE LA DECLARACIÓN

- Las INDH tienen el mandato de asesorar y formular recomendaciones a sus gobiernos y otras entidades interesadas.
- Las INDH pueden usar su mandato para promover cambios en las leyes, políticas y prácticas estatales que violen o limiten los derechos de los pueblos indígenas.
- A las INDH se les exhorta a usar la Declaración como marco de referencia habitual en su labor de promoción de los derechos de los pueblos indígenas.

CAPÍTULO 9: INVESTIGACIONES Y DENUNCIAS

- En función de su mandato, las INDH pueden examinar las denuncias individuales y colectivas presentadas por violación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y formular recomendaciones a las autoridades competentes con el fin de obtener reparación y resarcimiento para las víctimas.
- Los mandatos de algunas INDH les facultan para remitir las denuncias relativas a los derechos humanos a las autoridades competentes, entre otras, las entidades del gobierno, el parlamento, los tribunales y las fiscalías, así como para solicitar reparación y resarcimiento en representación de los denunciados.

CAPÍTULO 10: INVESTIGACIONES PÚBLICAS

- La realización de una investigación pública sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas permite que las INDH desempeñen varias funciones al mismo tiempo. La investigación puede ser un mecanismo eficaz para inducir reformas en las leyes y las políticas. Pero una encuesta pública entraña también desafíos que deben tenerse en cuenta antes de tomar la decisión de llevarla a cabo.
- Para efectuar una investigación pública eficaz sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas, es preciso adoptar varias medidas, entre otras, definir el mandato, la pesquisa y el análisis de la investigación, acopiar las denuncias, celebrar audiencias públicas, entrevistar a los pueblos indígenas, elaborar un informe y dar seguimiento a las recomendaciones, una vez que se ha publicado el informe.

CAPÍTULO 11: EL CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS

- Las INDH pueden usar el Examen Periódico Universal como una oportunidad para instar a sus gobiernos a respetar, proteger, promover y fomentar los derechos de los pueblos indígenas.
- Las INDH pueden interactuar con los procedimientos especiales a fin de presentar información sobre las violaciones de los derechos humanos de los pueblos indígenas, prestar asistencia durante las visitas al país y contribuir a la realización de estudios.
- Las INDH pueden considerar la posibilidad de usar el procedimiento de presentación de denuncias del Consejo de Derechos Humanos para presentar una denuncia en representación de los pueblos indígenas.

CAPÍTULO 12: ÓRGANOS CREADOS EN VIRTUD DE LOS TRATADOS

- Las INDH pueden presentar informes alternativos sobre la aplicación de las obligaciones contraídas por un Estado en el marco de un tratado, lo que incluye las cláusulas que atañen directamente a los derechos humanos de los pueblos indígenas.
- Las INDH pueden cabildear ante sus Estados para que éstos acepten la jurisdicción de los órganos de tratados en materia de presentación de denuncias y pueden asistir a las víctimas en la presentación de dichas denuncias ante los órganos de tratados.
- Las conclusiones y recomendaciones formuladas por los órganos de tratados pueden ser herramientas útiles para las INDH en su labor de promover los derechos de los pueblos indígenas.

CAPÍTULO 13: MECANISMOS ESPECÍFICOS EN RELACIÓN CON LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

- Las INDH pueden contribuir a la labor del Foro Permanente y el Mecanismo de expertos, aportando informes y participando en las reuniones de estos mecanismos.
- Las INDH pueden instar a sus gobiernos a que inviten al Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas a realizar una visita al país.
- Las INDH pueden apoyar la labor del Relator Especial por diversos medios, entre otros mediante el aporte de información sobre la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas, la prestación de asistencia antes y durante la visita al país y el seguimiento de las recomendaciones formuladas por el Relator Especial.

Nota

Las denominaciones empleadas en esta obra y la forma en que aparecen publicados los datos que contiene no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de ningún país, territorio, ciudad o zona citados, ni de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus límites o fronteras.

Los documentos de las Naciones Unidas se identifican mediante una combinación de letras y cifras. La mención de una de esas cifras indica una referencia a uno de dichos documentos.

HR/PUB/13/2

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas: Manual para las instituciones nacionales de derechos humanos

© Derechos reservados del Foro de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos de Asia y el Pacífico y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), agosto de 2013.

Tanto el Asia Pacific Forum como el ACNUDH autorizan la reproducción gratuita de partes de esta publicación, siempre que se reconozca la fuente y se envíe una copia de la publicación en la que figuran dichas partes a las siguientes direcciones:

Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions
GPO Box 5218
Sydney NSW 1042
Australia

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
Sección de los pueblos indígenas y las minorías
Palais des Nations
CH-1211 Ginebra 10
Suiza

Créditos

Las fotografías de las Naciones Unidas son propiedad de las Naciones Unidas, que es titular de todos los derechos en lo tocante a su utilización.

Fotografías de la cubierta.

Izquierda: Mujeres indígenas *Hmong* plantan retoños de arroz en Viet Nam. Foto: Naciones Unidas/Kibae Park.

Centro: Mujeres indígenas del pueblo *Yiaku* en Laikipia (Kenya). Foto: ACNUDH/Samia Slimane.

Fila inferior, de izquierda a derecha:

Una mujer noruega *Saami*, durante la undécimo periodo de sesiones del Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas. Foto: Naciones Unidas/Mark Garten; Un indígena australiano con su hermana. Foto: April Pyle/Amnistía Internacional Australia; Un bailarín apache del grupo Yellow Bird actúa durante la inauguración de la cuarta sesión del Mecanismo de Expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas. Foto: Naciones Unidas/Jean-Marc Ferré.



ASIA PACIFIC FORUM
ADVANCING HUMAN RIGHTS IN OUR REGION

Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions

GPO Box 5218
Sydney NSW 1042
Australia

Email: apf@asiapacificforum.net
Web: www.asiapacificforum.net



NACIONES UNIDAS
DERECHOS HUMANOS
OFICINA DEL ALTO COMISIONADO

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

Sección de los pueblos indígenas y las minorías
Palais des Nations
CH-1211 Ginebra 10
Suiza

Correo electrónico: registry@ohchr.org
Sitio web: www.ohchr.org