



Asamblea General

Distr. general
13 de agosto de 2012
Español
Original: inglés

Sexagésimo séptimo período de sesiones

Tema 67 a) del programa provisional*

Derechos de los pueblos indígenas

Derechos de los pueblos indígenas

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los miembros de la Asamblea General el informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, presentado de conformidad con la resolución 18/8 del Consejo de Derechos Humanos.

* A/67/150.



Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas

Resumen

El Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas presenta este informe a la Asamblea General de conformidad con la resolución 18/8 del Consejo de Derechos Humanos. En su informe, el Relator Especial incluye una reseña de sus actividades desde su informe anterior a la Asamblea General (A/66/288).

También incluye observaciones sobre la necesidad de armonizar la miríada de actividades del sistema de las Naciones Unidas que afectan a los pueblos indígenas. Entre los procesos y programas concretos de las Naciones Unidas que se examinaron figuran los relativos a la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, el Convenio sobre la Diversidad Biológica, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, el Grupo del Banco Mundial y los programas dirigidos a reducir las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal.

El Relator Especial observa que el sistema de las Naciones Unidas ha realizado una labor importante para promover los derechos de los pueblos indígenas. Sin embargo, son necesarios mayores esfuerzos para aumentar al máximo las medidas de todo el sistema de las Naciones Unidas a fin de promover los derechos de los pueblos indígenas y asegurar que todas las acciones del sistema que afectan a los pueblos indígenas estén en consonancia con sus derechos, en particular los derechos afirmados por la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. El Relator Especial formula una serie de recomendaciones a tal fin.

I. Introducción

1. El Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas presenta este informe a la Asamblea General de conformidad con la resolución 18/8 del Consejo de Derechos Humanos. En el informe, el Relator Especial incluye una reseña de sus actividades en el período comprendido desde su anterior informe a la Asamblea General (A/66/288), y realiza observaciones sobre la necesidad de armonizar la miríada de actividades del sistema de las Naciones Unidas que afectan a los pueblos indígenas.

2. El Relator Especial agradece la asistencia proporcionada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y la asistencia proporcionada por el Programa de Apoyo al Relator Especial de la Facultad de Derecho de la Universidad de Arizona. Esa asistencia ha sido indispensable para su labor, incluida la elaboración del presente informe. También desea expresar su agradecimiento a los muchos pueblos indígenas, Estados, órganos y organismos de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales que cooperaron con él en el cumplimiento de su mandato.

II. Resumen de las actividades

A. Coordinación con los mecanismos y órganos internacionales

3. De conformidad con su mandato del Consejo de Derechos Humanos, establecido en la resolución 15/14, de mantener un diálogo de cooperación periódico con todas las partes interesadas pertinentes, el Relator Especial ha continuado coordinando su labor con el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas y el Mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas, los otros dos órganos de las Naciones Unidas con mandatos concretos centrados en los pueblos indígenas, así como con otras instituciones de las Naciones Unidas.

4. Una parte especialmente importante de la coordinación con el Foro Permanente y el Mecanismo de expertos es la práctica de celebrar reuniones paralelas con pueblos y organizaciones indígenas durante los períodos de sesiones ordinarios de esos órganos. En los recientes períodos de sesiones del Foro Permanente y el Mecanismo de expertos, el Relator Especial celebró reuniones individuales con alrededor de 40 grupos indígenas, que presentaron información sobre casos que les preocupaban específicamente. Las reuniones personales ofrecieron la importante oportunidad de debatir las cuestiones directamente con los grupos afectados, teniendo presentes los muchos casos de amenazas a los derechos de los pueblos indígenas en todo el mundo y el tiempo y recursos limitados de que dispone el Relator Especial para viajar a todos los lugares de interés.

5. El Relator Especial también continuó participando en los períodos anuales de sesiones del Foro Permanente y el Mecanismo de expertos. Además de formular declaraciones en los períodos de sesiones de esos órganos, el Relator Especial contribuye a su análisis de cuestiones temáticas. En enero de 2012, proporcionó observaciones durante una reunión de un grupo internacional de expertos sobre combatir la violencia contra las mujeres y las niñas indígenas. Además, debatió con miembros del Mecanismo de expertos la cuestión de las industrias extractivas, una

cuestión temática a la que está dedicando atención y que el Mecanismo de expertos también ha examinado durante el pasado año.

B. Esferas de trabajo

6. El Relator Especial quisiera señalar a la atención de la Asamblea General las actividades que ha realizado en el desempeño de su mandato en cuatro esferas del trabajo: promoción de buenas prácticas, respuesta a los casos de presuntas violaciones de los derechos humanos, informes de países y estudios temáticos.

1. Promoción de buenas prácticas

7. El Relator Especial ha seguido promoviendo buenas prácticas para proteger, así como fortalecer, los derechos de los pueblos indígenas a nivel internacional y nacional. Un aspecto significativo de su labor temática sobre la cuestión de las industrias extractivas tiene por objeto promover buenas prácticas de los Estados y las empresas, y ha celebrado numerosas reuniones en ese contexto.

8. En enero de 2012, el Relator Especial, junto con miembros del Mecanismo de expertos y el Foro Permanente, participó en una reunión de dos días de duración para examinar la reunión plenaria de alto nivel de la Asamblea General de dos días de duración que se denominará Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas, que se celebrará en 2014. En sus observaciones al comenzar la reunión, el Relator Especial señaló que la Conferencia Mundial proporcionaría la oportunidad, en primer lugar, de contribuir a la elaboración de medidas para lograr la participación directa de los pueblos indígenas en las reuniones de las Naciones Unidas; en segundo lugar, para promover esfuerzos mayores y más concertados del sistema de las Naciones Unidas a fin de promover los derechos de los pueblos indígenas; en tercer lugar, para promover medidas a nivel nacional y local a fin de lograr la realización de los derechos de los pueblos indígenas; y en cuarto lugar, para celebrar a los pueblos indígenas y sus contribuciones en todo el mundo.

9. Además, el Relator Especial visitó el Perú y el Brasil en marzo y abril de 2012, respectivamente. Participó en conversaciones con líderes indígenas y oficiales gubernamentales sobre la elaboración de mecanismos para celebrar consultas con los pueblos indígenas y el intento de aclarar las dimensiones prácticas del principio de consentimiento libre, previo e informado. En el Perú tomó parte en las conversaciones sobre una nueva norma para suplementar la ley existente sobre las consultas con los pueblos indígenas. En el Brasil, participó en una conferencia organizada por el Gobierno para iniciar conversaciones con líderes indígenas sobre la elaboración de una nueva ley o reglamento sobre las consultas.

10. El Relator Especial también ha estado colaborando con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para elaborar una guía de recursos sobre los derechos de los pueblos indígenas para personal del PNUD y otros agentes del desarrollo que se ocupan de cuestiones indígenas.

2. Casos de presuntas violaciones de los derechos humanos

11. El Relator Especial recibe muchas denuncias de violaciones de los derechos de los pueblos indígenas en situaciones concretas, y a menudo responde comunicando sus preocupaciones sobre las denuncias a los gobiernos pertinentes. En algunos

casos ha realizado visitas sobre el terreno para examinar la situación y ha publicado informes con observaciones y recomendaciones. En marzo de 2012 viajó a Costa Rica y se reunió con líderes indígenas y oficiales gubernamentales como seguimiento de su visita de 2011 y su informe posterior en el que examinaba la situación de las comunidades indígenas que podrían verse afectadas por un proyecto hidroeléctrico (A/HRC/18/35/Add.8).

12. En relación con el examen de casos concretos, los informes relativos a las comunicaciones de los procedimientos especiales contienen el texto completo de las cartas enviadas y las respuestas recibidas de los gobiernos sobre casos de presuntas violaciones de los derechos humanos de los pueblos indígenas (A/HRC/19/44 y A/HRC/20/30). El año pasado, el Relator Especial envió comunicaciones sobre las situaciones en Australia, Bangladesh, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, el Canadá, Chile, China, Costa Rica, los Estados Unidos de América, Etiopía, Filipinas, Finlandia, Francia, Guatemala, Indonesia, Israel, Malasia, México, Panamá, el Perú y Tailandia. Algunas de sus comunicaciones se enviaron conjuntamente con otros titulares de mandatos de procedimientos especiales. El Relator Especial agradece las numerosas respuestas a esas cartas recibidas de los gobiernos y espera recibir las respuestas pendientes.

13. El Relator Especial ha procurado hacer un seguimiento de las numerosas comunicaciones que ha recibido, en muchos casos presentando observaciones detalladas con recomendaciones sobre esas situaciones. Las observaciones se incluyen como cartas de seguimiento en los informes relativos a las comunicaciones de los procedimientos especiales. En casi todas las situaciones sobre las que ha formulado observaciones por escrito, los gobiernos interesados han respondido sustantivamente, lo que ha permitido entablar un diálogo importante sobre el tema. Entre las cuestiones tratadas por el Relator Especial en sus observaciones figuran las industrias extractivas y los procesos de desarrollo que afectan a los recursos naturales que están teniendo lugar en territorios de pueblos indígenas, entre ellos proyectos de minería e hidroeléctricos; las amenazas a lugares sagrados de los pueblos indígenas o a zonas de importancia cultural para ellos, debido a intereses en competición por las mismas tierras; el desalojo de pueblos indígenas de sus tierras y territorios tradicionales; y la elaboración de leyes y políticas nacionales que puedan tener efectos negativos sobre la vida de los pueblos indígenas.

14. En ocasiones, el Relator Especial también ha realizado declaraciones a los medios de comunicación o ha hecho otras declaraciones públicas sobre situaciones de preocupación inmediata en algunos países. Desde su informe anterior a la Asamblea General ha hecho declaraciones públicas sobre protestas de pueblos indígenas por la militarización de territorios indígenas en Cauca (Colombia); el proyecto de construcción de carreteras a través del parque nacional Isiboro-Sécure y territorio indígena en el Estado Plurinacional de Bolivia; las propuestas de miembros del Parlamento de Noruega para derogar leyes y políticas importantes sobre los derechos del pueblo Sami; las condiciones socioeconómicas a que se enfrentan los miembros de la Primera Nación Attawapiskat en el Canadá; y los efectos en los derechos de los pueblos indígenas de los grandes proyectos de desarrollo agroindustrial en Asia Sudoriental.

3. Evaluaciones de países

15. Desde comenzó su mandato, el Relator Especial ha publicado informes sobre la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en países concretos, tras realizar visitas a esos países. En los informes se han incluido conclusiones y recomendaciones dirigidas a fortalecer las buenas prácticas, determinar esferas de preocupación y mejorar los derechos humanos de los pueblos indígenas en los países visitados. Desde su anterior informe a la Asamblea General, el Relator Especial ha visitado la Argentina y los Estados Unidos, y sus informes sobre la situación de los pueblos indígenas en esos países se publicarán como adición a su informe anual, que presentará al Consejo de Derechos Humanos en su 21º período de sesiones, en septiembre de 2012. El Relator Especial hizo una presentación pública de su informe sobre la situación de los pueblos indígenas de la Argentina por videoconferencia, con la cooperación del equipo de las Naciones Unidas en el país y el Gobierno de la Argentina, en lo que considera una buena práctica. Espera poder seguir esta práctica en otras visitas a países.

16. En agosto y septiembre de 2012, el Relator Especial visitará El Salvador y Namibia, respectivamente. Agradece la excelente cooperación de los Gobiernos de ambos países en la planificación de sus visitas. El Relator Especial espera que también se consideren favorablemente las peticiones pendientes de respuesta para hacer visitas a otros países.

4. Cuestiones temáticas

17. El Relator Especial ha seguido examinando temas recurrentes que interesan y preocupan a los pueblos indígenas de todo el mundo. En su informe anual al Consejo de Derechos Humanos en su 21º período de sesiones, el Relator Especial ha incluido observaciones sobre la violencia contra las mujeres indígenas, subrayando la necesidad de un enfoque integral para luchar contra esa violencia (A/HRC/21/47). En el mismo informe también ha incluido una actualización sobre su estudio temático en curso sobre las industrias extractivas.

18. En relación con su estudio sobre las industrias extractivas, el Relator Especial ha abordado algunas de las cuestiones planteadas durante las consultas que realizó el año pasado con pueblos indígenas, empresas, Estados y organizaciones no gubernamentales. En particular, observó que centrar la atención en los derechos afectados en el contexto de un proyecto concreto de extracción o explotación de recursos es un punto de partida imprescindible para los debates relativos a las industrias extractivas que realizan operaciones en tierras indígenas o en sus inmediaciones. En este sentido, observó que la mejor forma de concebir las normas relativas a la consulta y el consentimiento libre, previo e informado es como salvaguardias contra medidas que puedan afectar los derechos de los pueblos indígenas.

19. El Relator Especial también sugirió que el marco para “proteger, respetar y remediar” incorporado en los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos se debería aplicar para promover los derechos específicos de los pueblos indígenas de la misma manera que se aplica para promover los derechos humanos en términos más generales. Por último, el Relator Especial observó que el modelo actual de extracción de recursos naturales tiene un problema fundamental, ya que los planes se elaboran con poca o ninguna participación de las comunidades o pueblos indígenas interesados, y las empresas son a la vez las que tienen el control

de la operación efectiva y las principales beneficiarias. Sugirió que se necesita un nuevo modelo que fomente más la libre determinación de los pueblos indígenas, un modelo que examinará con más detalle en un próximo informe.

20. En la sección III, el Relator Especial examina otra cuestión temática que ha sido motivo de constante preocupación en su labor, a saber, la falta de conformidad con las normas internacionales existentes sobre los derechos indígenas, algo que se observa a menudo en la amplia gama de actividades del sistema de las Naciones Unidas que afectan a los pueblos indígenas.

III. Necesidad de armonizar las actividades que afectan a los pueblos indígenas en el sistema de las Naciones Unidas

A. Amplia gama de actividades del sistema de las Naciones Unidas que afectan a los pueblos indígenas

21. Numerosas instituciones, organismos y programas del sistema de las Naciones Unidas realizan actividades y toman decisiones que afectan a los pueblos indígenas. A diario, múltiples instituciones del sistema realizan cientos de actividades y gestionan millones de dólares en programas que tienen efectos directos o indirectos en los pueblos indígenas. Además de los efectos de esas actividades concretas, las instituciones de las Naciones Unidas están elaborando y aplicando varias políticas o directrices a su labor relativa a los pueblos indígenas.

22. Además, existen varios procesos en el sistema de las Naciones Unidas para aprovechar los regímenes de tratados existentes, en particular en la esfera del cambio climático y la protección del medio ambiente; elaborar nuevos instrumentos, como el instrumento que se está debatiendo en la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual sobre los conocimientos tradicionales y las expresiones culturales; y elaborar y aplicar nuevos programas o plataformas de interacción, como la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas de próxima celebración.

23. Las instituciones y organismos especializados de las Naciones Unidas han desempeñado papeles importantes en la elaboración de normas internacionales relativas a los pueblos indígenas. La Organización Internacional del Trabajo fue la primera organización internacional que promovió un conjunto de normas y políticas internacionales dirigidas específicamente a grupos identificados como indígenas, al aprobar el Convenio núm. 107 (1957) relativo a la protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribales y semitribales en los países independientes. El Convenio núm. 169 (1989) subsiguiente, sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, representó un paso muy importante en la consolidación del régimen internacional contemporáneo sobre los pueblos indígenas, que se ha reflejado en la elaboración de otros instrumentos, programas y políticas internacionales. Evidentemente, el principal conjunto de normas actuales sobre los derechos indígenas es la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, aprobada por la Asamblea General el 13 de septiembre de 2007 (resolución 61/295).

24. Los organismos e instituciones de las Naciones Unidas han desempeñado un importante papel en la aplicación de las normas consagradas en la Declaración y

otros instrumentos pertinentes de derechos humanos y en la incorporación de los derechos de los indígenas en todo el sistema de las Naciones Unidas. En su labor, el Relator Especial ha visto numerosos programas notables que han tenido efectos positivos importantes en la promoción de los derechos de los pueblos indígenas. A nivel nacional, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) tiene múltiples actividades dirigidas a los pueblos indígenas en esferas como la atención de la salud adaptada a las consideraciones culturales, la educación bilingüe y la reunión de datos desglosados. El Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) ha creado un Fondo de Apoyo a los Pueblos Indígenas a fin de dar pequeñas subvenciones a proyectos y fomentar una política de colaboración con los pueblos indígenas. El ACNUDH trabaja directamente con pueblos indígenas en los países, desempeñando a menudo un papel crucial para calmar situaciones de posible conflicto relacionadas con pueblos indígenas. El Relator Especial toma nota en particular de la importante labor de las oficinas regionales y nacionales del ACNUDH en América Latina a este respecto.

25. No obstante, el Relator Especial considera que todavía queda mucho por hacer para orientar a los programas y a los funcionarios del sistema de las Naciones Unidas a fin de que respondan efectivamente a las preocupaciones de los pueblos indígenas de conformidad con sus derechos internacionalmente reconocidos. Además, los pueblos indígenas y sus representantes plantean constantemente la preocupación de que las decisiones adoptadas en los procesos de las Naciones Unidas para la elaboración de nuevos tratados multilaterales y otros instrumentos, o para establecer nuevas iniciativas programáticas, podrían tener como efecto socavar o revertir los avances logrados a nivel internacional.

B. Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas: criterio principal de las medidas de las Naciones Unidas que afectan a los pueblos indígenas

26. En el preámbulo de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, la Asamblea General pone de relieve que corresponde a las Naciones Unidas desempeñar un papel importante y continuo de promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas. Teniendo en cuenta ese papel especial, la Declaración dispone, en sus artículos 41 y 42, que los órganos y organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales contribuirán a la plena aplicación de las disposiciones de la Declaración mediante la movilización, entre otras cosas, de la cooperación financiera y la asistencia técnica; que se establecerán los medios de asegurar la participación de los pueblos indígenas en relación con los asuntos que les conciernan; y que las Naciones Unidas, sus órganos, organismos especializados, así como los Estados, promoverán el respeto y la plena aplicación de las disposiciones de la Declaración y velarán por su eficacia.

27. Aunque en el artículo 42 de la Declaración se menciona específicamente al Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, el mandato de promover el respeto de la Declaración se aplica claramente a todo el sistema de las Naciones Unidas, en particular a las instituciones de las Naciones Unidas que se ocupan de alguna manera de cuestiones indígenas.

28. La Declaración adoptada por la Asamblea General establece las normas que deben aplicar los diversos componentes del sistema de las Naciones Unidas en relación con las cuestiones indígenas, teniendo en cuenta la preeminencia de la Asamblea General en la definición de los parámetros normativos generales del sistema, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas. Mediante la Declaración, la Asamblea General encomienda a los órganos y organismos de las Naciones Unidas, de conformidad con el mandato establecido en los artículos 41 y 42, que promuevan la aplicación de las disposiciones operativas de la Declaración. El mandato necesariamente incluye el requisito menor de una conducta que sea acorde con lo dispuesto en la Declaración.

29. En los últimos años, algunas instituciones de las Naciones Unidas han aprobado nuevas políticas, programas o directrices, o enmendado los existentes, relativos a los pueblos indígenas que en general —pero no en todos los aspectos— resultan congruentes con los principios y derechos consagrados en la Declaración. Estos incluyen, entre otros, la política de compromiso del PNUD con los pueblos indígenas y las directrices sobre las cuestiones relativas a los pueblos indígenas elaboradas por el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, formuladas para ayudar al sistema de las Naciones Unidas a incorporar e integrar las cuestiones relativas a los pueblos indígenas en los procesos para las actividades operacionales y programas a nivel nacional y establecer un amplio marco para aplicar un enfoque para el desarrollo, para y con los pueblos indígenas, basado en los derechos humanos y culturalmente sensible.

30. Además, el Grupo de Apoyo Interinstitucional sobre Cuestiones Indígenas, integrado por una amplia gama de organismos, fondos, programas y organizaciones intergubernamentales, aprobó una declaración en su reunión anual de 2007 en la que prometió promover el espíritu y la letra de la Declaración y velar por que se convirtiera en un documento empleado activamente en toda la labor de los miembros del Grupo. Los miembros del Grupo también acordaron examinar sus políticas y otros instrumentos relativos a los pueblos indígenas de modo que todas las políticas, programas, proyectos y otros instrumentos y actividades fueran acordes con la Declaración (E/C.19/2007/2).

31. El Relator Especial quisiera señalar el papel fundamental que desempeña el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas al orientar a las instituciones y organismos de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, de conformidad con su mandato del Consejo Económico y Social de proporcionar asesoramiento especializado y formular recomendaciones a los programas, fondos y organismos de las Naciones Unidas por conducto del Consejo, y aumentar la conciencia y promover la integración y coordinación de las actividades relacionadas con las cuestiones indígenas en el sistema de las Naciones Unidas (resolución 2000/22 del Consejo). A este respecto, el Relator Especial considera que sería útil que el Foro Permanente hiciera un examen completo de la labor de las instituciones internacionales que se ocupan de cuestiones relacionadas con los pueblos indígenas, tanto a nivel nacional como internacional, para evaluar el grado en que sus programas son acordes con las normas que figuran en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Ese examen quizá pudiera facilitarse asignando a miembros concretos del Foro Permanente a las diversas instituciones o programas del sistema de las Naciones Unidas y complementaría la labor que ya ha realizado el Foro Permanente a este respecto.

32. En cualquier caso, el Relator Especial quisiera aprovechar la oportunidad única que tiene al presentar información a la Asamblea General para señalar a la atención de los Estados Miembros algunos de los programas y procesos actuales del sistema de las Naciones Unidas de especial interés para los pueblos indígenas. Los ejemplos que figuran a continuación no son en absoluto exhaustivos, y el Relator Especial tiene previsto presentar nuevas observaciones sobre esas y otras actividades de las Naciones Unidas durante el resto de su mandato, especialmente en su evaluación de situaciones de países concretos, según corresponda.

C. Programas y procesos específicos del sistema de las Naciones Unidas de particular interés para los pueblos indígenas

1. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

Convenio sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural

33. Una cuestión recurrente que ha llamado la atención del Relator Especial es el efecto en los pueblos indígenas de los sitios declarados Patrimonio Mundial por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Esta cuestión ha surgido en el contexto de las comunicaciones del Relator Especial con gobiernos sobre alegaciones concretas de violaciones de los derechos humanos, así como en el contexto de sus informes sobre la situación de los pueblos indígenas en países concretos¹. Los pueblos indígenas han expresado su preocupación por la falta de participación en la presentación de candidaturas, declaración y gestión de los sitios del Patrimonio Mundial, así como por los efectos negativos de esos sitios en sus derechos sustantivos, en especial sus derechos a tierras y recursos. El Foro Permanente y el Mecanismo de expertos han planteado sus preocupaciones al respecto en el transcurso de su labor².

34. No se conoce el número exacto de sitios del Patrimonio Mundial en territorios tradicionales de pueblos indígenas o sus inmediaciones o que los afecten de otro modo, y el Comité del Patrimonio Mundial aparentemente nunca ha hecho un examen completo de esta cuestión, pero al parecer hay docenas de esos sitios.

35. Entretanto, no existe todavía una política o procedimiento concretos que aseguren que los pueblos indígenas puedan participar en la presentación de candidaturas y la gestión de esos sitios. En las Directrices Prácticas para la Aplicación de la Convención del Patrimonio Mundial, que establecen el procedimiento para inscribir propiedades en la lista del Patrimonio Mundial y la protección y conservación de los sitios, no figura nada sobre la participación de los pueblos indígenas. Las Directrices disponen únicamente que se invita a los Estados partes en la Convención a asegurar la participación de la mayor cantidad de partes interesadas en la identificación, la propuesta de inscripción y la protección de los bienes del Patrimonio Mundial.

36. Además, no se requiere específicamente que los Estados proporcionen información sobre los pueblos indígenas y comunidades locales que vivan en un sitio cuya candidatura presenten para que sea designado Patrimonio Mundial o en

¹ Véase, por ejemplo, A/HRC/21/47.Add.2, párr. 50.

² Véase, por ejemplo, E/2010/43-E/C.19/2010/15, párr. 131 y A/HRC/18/42, anexo, párr. 38.

sus intermediaciones, ni que examinen los efectos que un sitio podría tener en los derechos de esos grupos. En este sentido, los formularios que se incluyen en las Directrices Prácticas para proponer la candidatura de sitios no contienen campos que requieran que los Estados describan el efecto que podría tener un sitio para los pueblos indígenas ni proporcionen información sobre si se ha preguntado a los pueblos afectados y estos están de acuerdo con la candidatura, aunque se pide a los Estados que indiquen las principales categorías de propiedad de la tierra, incluida la propiedad tradicional o consuetudinaria.

37. En su 35º período de sesiones, celebrado en julio de 2011, el Comité del Patrimonio Mundial dio un paso importante al adoptar la decisión 35 COM 12E, en la que se alienta a los Estados partes a lograr la participación de los pueblos indígenas y las comunidades locales en la adopción de decisiones, la supervisión y evaluación del estado de conservación de los sitios del Patrimonio Mundial y a respetar los derechos de los pueblos indígenas cuando presenten las candidaturas, gestionen e informen sobre los sitios del Patrimonio Mundial en los territorios de pueblos indígenas. Sin embargo, hasta que se enmienden las Directrices Prácticas, es posible que esas propuestas no arraiguen completamente. También cabe señalar que en 2001 el Comité del Patrimonio Mundial rechazó propuestas presentadas por los pueblos indígenas para establecer un consejo de expertos de pueblos indígenas, que serviría de órgano consultivo del Comité.

38. Se han producido otros acontecimientos significativos en cooperación con los órganos consultivos del Comité del Patrimonio Mundial, que desempeñan papeles importantes en la declaración de los sitios. En 2011, el Foro Permanente sobre Cuestiones Indígenas tomó nota y acogió con beneplácito la iniciativa del Comité y sus tres órganos consultivos, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, el Consejo Internacional de Monumentos y Sitios y el Centro Internacional de Estudios de Conservación y Restauración de los Bienes Culturales, de examinar los procedimientos actuales y la capacidad existente para asegurar el ejercicio del consentimiento libre, previo e informado y la protección de los medios de vida de los pueblos indígenas y su patrimonio tangible e intangible (E/2011/43-E/C.19/2011/14, párr. 41). Además, en su resolución 4.048, aprobada en su cuarta sesión en 2008, el Congreso Mundial de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza resolvió aplicar las disposiciones de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas a la totalidad de sus programas y operaciones, e invitó a los gobiernos a trabajar con organizaciones de pueblos indígenas para asegurar que no se creen áreas protegidas que afecten o puedan afectar las tierras, territorios y recursos naturales o culturales de los pueblos indígenas sin el libre consentimiento informado previo de los mismos, así como asegurar el debido reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en las áreas protegidas existentes.

39. En octubre de 2011, el Relator Especial se reunió con representantes de los programas de la UNESCO pertinentes para los pueblos indígenas. Durante la reunión observó la disposición a mejorar el procedimiento de presentación de candidaturas a sitios del Patrimonio Mundial relacionados con las comunidades indígenas y a explorar métodos para hacerlo. Sin embargo, los representantes de la UNESCO plantearon las limitaciones de sus recursos técnicos, humanos y financieros para realizar consultas con todos los pueblos indígenas afectados para todos los sitios cuya candidatura se había presentado, así como los problemas

políticos a que a menudo se enfrentan al respecto, incluida la falta de cooperación de los gobiernos.

40. No obstante, cabe señalar que el Relator Especial ha conocido ejemplos positivos de participación de pueblos indígenas en la declaración y gestión de sitios del Patrimonio Mundial, lo que demuestra que esos problemas pueden resolverse, al menos en algunos contextos. Por ejemplo, conoció la designación de la zona de Laponia en la parte septentrional de Suecia como sitio del Patrimonio Mundial, que el pueblo Sami apoyó activamente. También señala como ejemplo de buena práctica la designación del Pueblo de Taos en los Estados Unidos como sitio del Patrimonio Mundial, propuesta por el propio pueblo de Taos. A juicio del Relator Especial, las propuestas de declaración de sitios del Patrimonio Mundial que afecten directamente a los pueblos indígenas deberían provenir de esos pueblos, algo que deberían promover los Estados partes en la Convención del Patrimonio Mundial y los organismos de las Naciones Unidas.

Política de la UNESCO sobre los pueblos indígenas

41. Un posible instrumento para atender las preocupaciones sobre la declaración y gestión de los sitios del Patrimonio Mundial es la política de la UNESCO sobre los pueblos indígenas, prevista pero todavía no elaborada. En octubre de 2011, el Relator Especial y miembros del Foro Permanente y el Mecanismo de expertos participaron en una reunión en la sede de la UNESCO en París, en la que la organización lanzó su labor para elaborar una política sobre los pueblos indígenas. En una declaración efectuada en el lanzamiento, el Relator Especial puso de relieve que los programas de la UNESCO, al igual que los de otros organismos de las Naciones Unidas que afectan a los intereses de los pueblos indígenas, deberían como mínimo ser acordes con las normas internacionales pertinentes, así como con las leyes y políticas nacionales aplicables.

42. Sin embargo, idealmente la programación de la UNESCO debería ir dirigida a algo más que a evitar causar daños a los pueblos indígenas, sino más bien a apoyar activamente sus derechos, como ya ha hecho en numerosos casos y mediante muchos programas. El Relator Especial cree que una política de la UNESCO ayudaría mucho a prestar apoyo a los derechos de los pueblos indígenas de tres maneras principales: en primer lugar, para ayudar a la UNESCO a reflexionar sobre los efectos de sus programas existentes en los pueblos indígenas como parte de un proceso de evaluación; en segundo lugar, al ayudar a la UNESCO en su planificación estratégica para programas que afecten a los pueblos indígenas, incorporando el objetivo de proteger los derechos de los indígenas en su labor programática; en tercer lugar, al proporcionar a la UNESCO directrices prácticas para celebrar consultas con los pueblos indígenas relacionadas con los programas y actividades de la UNESCO. El Relator Especial observará con interés el desarrollo de una política de la UNESCO sobre los pueblos indígenas y expresa su disposición a hacer aportaciones a ese proceso si se considera útil.

2. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

43. Numerosos organismos de las Naciones Unidas crean directrices para su labor programática o para asesorar a los Estados, la sociedad civil u otros interesados en relación con diversas cuestiones de interés, a menudo con consecuencias para la

puesta en práctica de las normas de derechos humanos reconocidas internacionalmente en relación con los pueblos indígenas. En el contexto de algunos de esos procedimientos, se ha expresado preocupación por la posibilidad de que se dé a los Estados, los organismos de las Naciones Unidas y otros interesados la oportunidad de negociar normas que ya han sido acordadas y puestas en práctica.

44. Tal fue la cuestión planteada este año en relación con las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional elaboradas por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y aprobadas por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial el 11 de mayo de 2012. La elaboración de las Directrices comenzó en 2009 e incluyó cerca de diez procesos de consulta con los gobiernos, la sociedad civil, el sector privado, el mundo académico y los organismos de las Naciones Unidas, entre otros. Las Directrices tienen carácter expresamente voluntario (directriz 2.1), pero al mismo tiempo podrían tener consecuencias de amplio alcance, ya que pueden ser utilizadas por todos los países y regiones en cualesquiera etapas del desarrollo económico y se pueden utilizar en el ámbito de la gobernanza de todas las formas de tenencia (directriz 2.4).

45. En relación con las Directrices, se han planteado quejas tanto sustantivas como de procedimiento. En particular, algunos pueblos indígenas y organizaciones han expresado su preocupación de que ciertas disposiciones tengan un menor alcance que las normas ya acordadas respecto a los derechos a las tierras y los recursos, que son derechos esenciales de los pueblos indígenas. Por ejemplo, se ha señalado que, en lo referente al desalojo forzoso de los pueblos indígenas de sus tierras tradicionales, las Directrices no establecen el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas interesados como requisito previo para ser desalojados, como se indica en el artículo 10 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. En su lugar, las Directrices únicamente establecen que los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia no deberían sufrir desalojos forzosos de sus tierras ancestrales (directriz 9.5).

46. Igualmente, en relación con la restitución de tierras, el apartado 14 de las Directrices establece que, en su caso, se deberían restituir las tierras a aquellas personas que hubieran sido desposeídas de ellas y, en el caso concreto de los pueblos indígenas, señala que la restitución debería abordarse en el contexto nacional y con arreglo al derecho nacional. Este planteamiento es mucho menos sólido y más ambiguo que las normas establecidas en el artículo 28 de la Declaración, que señalan claramente que los pueblos indígenas tienen derecho a la reparación, por medios que pueden incluir la restitución o, cuando ello no sea posible, una indemnización justa y equitativa por las tierras, los territorios y los recursos que tradicionalmente hayan poseído u ocupado o utilizado y que hayan sido confiscados, tomados, ocupados, utilizados o dañados sin su consentimiento libre, previo e informado.

47. En opinión del Relator Especial, las Directrices podrían mejorarse si tuvieran más en cuenta las normas y consideraciones especiales relativas a los pueblos indígenas. El Relator Especial se ha manifestado sistemáticamente en contra de las interpretaciones restrictivas de textos que afecten a los derechos humanos, y ha preferido adoptar una interpretación amplia y progresiva de los instrumentos

escritos cuando sea posible, así como alentar a los Estados y a otros agentes a que apliquen siempre las directrices y las políticas relativas a los pueblos indígenas de conformidad con el espíritu y los términos de la Declaración.

48. Cabe señalar que, en el pasado, la FAO ha logrado importantes avances en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, en particular mediante la formulación de su política sobre pueblos indígenas y tribales de 2010. Entre sus objetivos fundamentales de colaboración con los pueblos indígenas, esta política afirma que cuando exista un efecto o vínculo directo con cuestiones relativas a los pueblos indígenas, la FAO se atenderá a las disposiciones de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas que hacen referencia al consentimiento previo, libre e informado.

3. Organización Mundial de la Propiedad Intelectual

49. La Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) es un organismo especializado de las Naciones Unidas que promueve la protección de la propiedad intelectual en todo el mundo. La participación de los pueblos indígenas en la OMPI se ha centrado en garantizar que se adopten las medidas adecuadas para proteger sus recursos genéticos, expresiones culturales tradicionales (música, arte, diseño, nombres, símbolos, artesanía, etc.) y conocimientos tradicionales (adquiridos y acumulados por los pueblos indígenas a lo largo del tiempo) contra la apropiación y el uso indebidos, así como para lograr un reparto equitativo de los beneficios derivados de la comercialización de esos activos.

50. El Comité Intergubernamental sobre Propiedad Intelectual y Recursos Genéticos, Conocimientos Tradicionales y Folclore de la OMPI, establecido en 2000, proporciona un foro en que los Estados miembros pueden debatir cuestiones de propiedad intelectual que se plantean en relación con los conocimientos tradicionales, las expresiones culturales tradicionales, los recursos genéticos y la distribución de beneficios. En 2009, la Asamblea General de la OMPI autorizó al Comité a iniciar un proceso de negociaciones para consensuar el texto de un instrumento (o instrumentos) de alcance internacional para proteger efectivamente los conocimientos tradicionales, las expresiones culturales tradicionales y los recursos genéticos dentro de los regímenes de propiedad intelectual existentes.

51. Las cuestiones clave para los pueblos indígenas que se han examinado en el contexto de las negociaciones se centran en dilucidar si el texto de los instrumentos incorporará el reconocimiento de los pueblos indígenas como titulares de derechos relativos a los conocimientos tradicionales y las expresiones culturales tradicionales y si el instrumento (o instrumentos) afirmará la obligación de los Estados de obtener el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas respecto a la apropiación de los conocimientos tradicionales y las expresiones culturales tradicionales. Los representantes de los pueblos indígenas consideran que se han logrado algunos progresos en estos ámbitos. Sin embargo, hay cuestiones pendientes en relación con las formas de conocimientos tradicionales o de expresiones culturales tradicionales que podrían estar protegidas por los instrumentos que se elaborarán.

52. Algunos aspectos fundamentales de las negociaciones también siguen sin resolverse. Aún no se ha determinado si se elaborarán tres instrumentos por separado sobre los recursos genéticos, los conocimientos tradicionales y las expresiones culturales tradicionales, o si elaborará un instrumento que abarque las

tres esferas. Del mismo modo, todavía se debe consensuar la naturaleza del instrumento (o instrumentos), y decidir en particular si tendrá carácter jurídicamente vinculante. En julio de 2012, el Comité concluyó una sesión dedicada al proyecto de texto más reciente de un instrumento jurídico internacional sobre la protección de las expresiones culturales tradicionales, que será trasladado como “labor en curso” a la Asamblea General de la OMPI en octubre de 2012. Los textos sobre los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales también se transmitieron previamente a la Asamblea General para su examen.

53. En el decenio pasado, el Comité realizó esfuerzos concertados para mejorar la participación en su labor de los pueblos indígenas y los representantes de comunidades locales, entre otros mediante un procedimiento acelerado de acreditación para los observadores, muchos de los cuales representan a comunidades indígenas y locales. Además, antes de cada sesión del Comité, los representantes de pueblos indígenas y de comunidades locales participan en una mesa redonda financiada por la OMPI. En 2005 se creó el Fondo de contribuciones voluntarias de la OMPI para las comunidades indígenas y locales acreditadas, que facilita la participación de los pueblos indígenas en las reuniones.

54. Sin embargo, los pueblos indígenas han manifestado su inquietud acerca de su participación en los procesos del Comité. Concretamente, con arreglo al reglamento actual de la OMPI, los pueblos indígenas tienen la condición de observadores, que les permite presentar propuestas durante las negociaciones, pero esas propuestas requieren la aprobación de al menos un Estado para ser examinadas. En la práctica, ese requisito a veces se traduce en que los textos de las propuestas formuladas por los pueblos indígenas no se incluyen en los proyectos, o bien se recogen de un modo que no refleja sus propuestas originales.

4. Convenio sobre la Diversidad Biológica

55. El Convenio sobre la Diversidad Biológica se aprobó en 1992 con miras a la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, cuestiones todas ellas esenciales para los pueblos indígenas, especialmente en relación con sus tierras, recursos y conocimientos tradicionales.

56. El Convenio hace una referencia específica a los pueblos indígenas en su artículo 8 j), con arreglo al cual los Estados Partes se comprometen a preservar y mantener los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica. El artículo también se refiere expresamente a la participación de los pueblos indígenas en este sentido, observando que los Estados deberían promover la utilización sostenible de la diversidad biológica “con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos” y “fomentar que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos se compartan equitativamente”. Además, el artículo 10 c) del Convenio exhorta a los Estados a proteger y alentar la utilización consuetudinaria de los recursos biológicos, de conformidad con las prácticas culturales tradicionales que sean compatibles con las exigencias de la conservación o de la utilización sostenible.

57. Dentro de este marco, los pueblos indígenas han participado en las reuniones de la Conferencia de las Partes en el Convenio y en las reuniones del Grupo especial

de trabajo de composición abierta sobre el Artículo 8 j) y disposiciones conexas del Convenio sobre la Diversidad Biológica, establecido a fin de promover un programa de trabajo para aplicar este artículo. En el desempeño de su mandato, el Grupo de trabajo ha intentado mejorar el papel y la participación de los representantes indígenas en su labor mediante la elaboración de resoluciones y directrices relacionadas con los pueblos indígenas. En 1993 se estableció el Foro Internacional de los pueblos indígenas sobre la biodiversidad para facilitar la participación de los pueblos indígenas en las negociaciones y el diálogo en torno al artículo 8 j). Entre sus logros destacados, el Grupo de trabajo estableció un fondo de contribuciones voluntarias para ayudar a sufragar la participación de los pueblos indígenas en las reuniones relacionadas con el Convenio. Sin embargo, durante las reuniones recientes del Grupo de trabajo, los pueblos indígenas han puesto de relieve algunas cuestiones relativas a su participación plena y efectiva en los procesos del Convenio. Concretamente, el Foro destacó la necesidad de un mayor apoyo económico para el fondo de contribuciones voluntarias.

58. Uno de los avances recientes más importantes en relación con el Convenio es el Protocolo de Nagoya sobre acceso a los recursos genéticos y participación justa y equitativa en los beneficios derivados de su utilización, aprobado en 2010. El Protocolo de Nagoya se elaboró, en gran parte, como respuesta a las preocupaciones relativas a las disposiciones del Convenio sobre el acceso a los recursos y la distribución de beneficios. Los pueblos indígenas han expresado su preocupación por no haber podido participar adecuadamente en la elaboración del Protocolo de Nagoya, aunque esta cuestión no se abordará con detalle en el presente informe. Además, los representantes de los pueblos indígenas han manifestado su inquietud respecto de las normas sustantivas del Protocolo, que consideran insuficientes en términos de la protección específica que ofrecen a los pueblos indígenas, aunque también han destacado algunos avances positivos. Cabe mencionar que en el preámbulo del Protocolo de Nagoya se “toma nota” de la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas.

59. Con respecto a las disposiciones relativas a los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas, el Protocolo de Nagoya señala de manera destacada que cada Parte en el Protocolo “adoptará las medidas legislativas, administrativas o de política” necesarias para asegurar que los beneficios que se deriven de la utilización de conocimientos tradicionales asociados a recursos genéticos se compartan de manera justa y equitativa con las comunidades indígenas y locales (artículo 5.5). El artículo dice además que esa participación se llevará a cabo en condiciones mutuamente acordadas. Además, con arreglo al artículo 7, cada Parte adoptará medidas con miras a asegurar que se acceda a los conocimientos tradicionales asociados a recursos genéticos que están en posesión de comunidades indígenas y locales con el consentimiento fundamentado previo o su aprobación y participación. Se considera que estos artículos contienen aspectos positivos, en el sentido de que representan un reconocimiento implícito de los pueblos indígenas como titulares de derechos sobre sus conocimientos tradicionales, al tiempo que exigen el consentimiento previo e informado para acceder a esos conocimientos. Sin embargo, los pueblos indígenas han criticado el uso de los términos “según proceda” en ambos artículos y “de conformidad con las leyes nacionales” en el artículo 7, en particular en los países cuya legislación nacional no es sólida en este sentido.

60. Las disposiciones del Protocolo de Nagoya sobre recursos genéticos han resultado ligeramente más problemáticas en relación con los derechos de los pueblos

indígenas. En particular, el Protocolo establece que cada Parte adoptará medidas, de nuevo con el término “según proceda”, con miras a asegurar que los beneficios que se deriven de la utilización de recursos genéticos que están en posesión de comunidades indígenas y locales, de conformidad con las leyes nacionales respecto a los derechos de dichas comunidades, se compartan de manera equitativa (artículo 5.2). En cuanto al reparto de los beneficios relativos a la utilización de recursos genéticos, el Protocolo afirma de manera similar que cada Parte adoptará medidas con miras a asegurar que se obtenga el consentimiento fundamentado previo o la aprobación y participación de las comunidades indígenas y locales, pero añade “cuando estas tengan el derecho establecido a otorgar acceso a dichos recursos” (artículo 6.2). Se ha expresado preocupación por la posibilidad de que la referencia a los derechos establecidos de conformidad con la legislación nacional en esos artículos pueda interpretarse en el sentido de que los derechos de los pueblos indígenas a los recursos genéticos solo puedan quedar establecidos por el derecho interno, y no por el derecho internacional.

61. En cualquier caso, el Protocolo de Nagoya, cuya ratificación está avanzando, proporciona sin duda cierto grado de protección a los pueblos indígenas contra la apropiación indebida de recursos genéticos. El debate actual se centra, entre otras cuestiones, en asegurar la participación de los pueblos indígenas y la incorporación de los procedimientos consuetudinarios en el “Centro de Intercambio de Información sobre Acceso y Participación en los Beneficios” establecido en virtud del artículo 14, que servirá a las Partes en el Protocolo como medio para compartir información relacionada con el acceso y la participación en los beneficios. Los pueblos indígenas también participan en los debates sobre la elaboración de medidas encaminadas a establecer y reforzar los mecanismos para hacer frente al incumplimiento a nivel nacional. El Relator Especial seguirá con interés el desarrollo de este proceso y la forma en que las disposiciones del Protocolo de Nagoya se apliquen en la realidad, con la esperanza de que se llevarán a cabo en armonía con la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas.

5. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

62. Los pueblos indígenas suelen depender en gran medida de los recursos naturales de sus territorios tradicionales y, como resultado, se ven directamente afectados por la degradación del medio ambiente. Estos pueblos, al encontrarse entre los principales afectados por el cambio climático, llevan años exigiendo una mayor protección de sus derechos humanos en el contexto de los debates internacionales sobre el cambio climático y una mayor participación efectiva en los debates, de conformidad con los principios de la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas.

63. Uno de los instrumentos esenciales en las medidas internacionales para abordar el cambio climático es la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, abierta a la firma, junto con el resto de los denominados instrumentos de Río (el Convenio de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica y la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación, en particular en África) durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, también conocida como Cumbre para la Tierra, celebrada en Río de Janeiro (Brasil) en junio de 1992. Durante la tercera Conferencia de las Partes en la Convención Marco sobre el Cambio Climático de 1997, y tras extensos

debates, se aprobó el Protocolo de Kyoto, por el que una serie de países industrializados se comprometieron a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero de conformidad con objetivos jurídicamente vinculantes.

64. Durante el último decenio, representantes de pueblos indígenas han tomado parte activamente en las reuniones relacionadas con la Convención, participando con frecuencia en los períodos de sesiones anuales de la Conferencia de las Partes en la Convención. Durante los debates celebrados en esas reuniones, han promovido el desarrollo de un enfoque basado en los derechos humanos para el cambio climático y el respeto de los derechos consagrados en la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas. También han abogado por el establecimiento de un órgano de expertos que preste asistencia técnica y asesoramiento sobre las cuestiones que afectan a los pueblos indígenas en la Conferencia de las Partes y sus órganos subsidiarios en el marco de las negociaciones.

65. Con respecto a la participación en los procesos relacionados con la Convención Marco sobre el Cambio Climático, las organizaciones de pueblos indígenas pueden solicitar la condición de observador para participar en los períodos de sesiones de los órganos de la Convención. Sin embargo, una cuestión de importancia permanente para los pueblos indígenas es el establecimiento de modalidades para su participación en las negociaciones sobre los procesos relacionados con la Convención. En este sentido, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas ha exhortado a los Estados Partes en la Convención a que desarrollen mecanismos para promover la participación de los pueblos indígenas en todos los aspectos del diálogo internacional sobre el cambio climático (E/2011/43-E/C.19/2011/14, párr. 21). Además, el Foro Internacional de los Pueblos Indígenas sobre el Cambio Climático existe como un grupo oficioso de los pueblos indígenas dedicado a encabezar los esfuerzos para influir en las decisiones que se adopten en el marco del régimen en materia de cambio climático.

6. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible

66. Otra instancia en que los pueblos indígenas han participado activamente es la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, que se celebró del 20 al 22 de junio de 2012 en Río de Janeiro y contó con la participación de Jefes de Estado, instituciones internacionales, organizaciones no gubernamentales y otras partes interesadas pertinentes. La Conferencia señaló el vigésimo aniversario de la aprobación de los tres instrumentos sobre el medio ambiente que se mencionaron en el párrafo 63 *supra* en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992. En esa Conferencia también se aprobó el Programa 21, un plan de acción que trata diversas cuestiones relacionadas con la protección del medio ambiente, entre ellas el desarrollo económico y social, la conservación y la ordenación de los recursos, y el fortalecimiento del papel de los “grupos principales”, una designación que incluye a los pueblos indígenas. El objetivo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible fue lograr avances respecto de los compromisos contraídos en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 y adoptar medidas claras y prácticas para apoyar y promover el desarrollo sostenible.

67. En su resolución 64/236, la Asamblea General decidió organizar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, alentó a todos

los “grupos principales” a que participaran en todas las etapas del proceso preparatorio y se refirió a la función oficial que tenían en ese proceso y en la propia Conferencia. Los pueblos indígenas, en su carácter de grupo principal, participaron en conversaciones con entidades de las Naciones Unidas y Estados Miembros, en contextos tanto oficiales como oficiosos, y contribuyeron al documento final, titulado “El futuro que queremos”, que figura como anexo de la resolución 66/288 de la Asamblea General. En una presentación realizada durante las consultas sobre el documento final, los pueblos indígenas de América Latina y el Caribe, Asia, África y América del Norte solicitaron que la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas sirviera como marco principal para hacer efectivo el desarrollo sostenible. El documento final reconoce específicamente la importancia de la Declaración en el contexto de aplicación mundial, regional, nacional y subnacional de las estrategias de desarrollo sostenible.

68. A pesar de este reconocimiento, el texto final del documento fue considerado muy poco estimulante y una decepción para los pueblos indígenas porque no logró integrar adecuadamente en la protección del medio ambiente un enfoque basado en los derechos humanos. Por ejemplo, si bien en el texto final se reconoce la importancia de los marcos jurídicos y reglamentarios y de las políticas y prácticas firmes y eficaces para el sector de la minería, lo que incluye salvaguardias efectivas para reducir los impactos sociales y ambientales, al tiempo que se conservan la biodiversidad y los ecosistemas, no se hace ninguna mención específica de los efectos de las actividades mineras en los derechos humanos en general, ni en los derechos de los pueblos indígenas en particular. Los pueblos indígenas consideraron que la relativa falta de atención a los derechos humanos en el documento final era particularmente decepcionante, si se tiene en cuenta que los tribunales internacionales, regionales y nacionales y los órganos de derechos humanos reconocen cada vez más que el daño al medio ambiente es una fuente de violaciones de los derechos humanos y han establecido que los Estados tienen la responsabilidad de proteger el medio ambiente en el contexto del respeto de los derechos humanos.

7. Programas de reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal

69. A partir de las deliberaciones en el plano internacional en relación con el cambio climático, especialmente en el contexto de la Convención Marco sobre el Cambio Climático, han surgido propuestas para establecer programas de reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación forestal. Estos programas se crearon para hacer frente al considerable aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero causadas por la destrucción de los bosques. Están diseñados para prestar apoyo a los países, en particular los países en desarrollo, en sus esfuerzos para reducir las emisiones derivadas de la deforestación y otras formas de degradación forestal, y para la conservación de los bosques y la ordenación sostenible de las reservas forestales de carbono.

70. Dado el elevado número de pueblos indígenas que vive en zonas de bosques y los posibles efectos de largo alcance de esos programas, los pueblos indígenas han participado activamente en las iniciativas para asegurar la salvaguardia de sus derechos cuando se formulen y apliquen proyectos específicos para reducir las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación forestal. En este sentido, en la decisión 2/CP.13, aprobada en el 13º período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio

Climático, celebrado en diciembre de 2007, se afirmó la urgente necesidad de adoptar nuevas medidas significativas para reducir las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques en los países en desarrollo, al tiempo que también se reconoció que debían atenderse las necesidades de las comunidades locales e indígenas cuando se adoptaran medidas para reducir esas emisiones.

71. Actualmente, hay dos iniciativas principales encaminadas a reducir las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación forestal, a saber: a) el Fondo para reducir las emisiones de carbono mediante la protección de los bosques y el Programa de inversión forestal, ambos del Banco Mundial, que se pusieron en marcha en 2007 y b) el Programa de colaboración de las Naciones Unidas para reducir las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal en los países en desarrollo, que el PNUD, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y la FAO iniciaron en 2008. Tanto el Fondo para reducir las emisiones de carbono mediante la protección de los bosques como el Programa de colaboración han formulado diversas iniciativas de diálogo con los pueblos indígenas en el contexto de programas encaminados a reducir las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación forestal.

72. Los pueblos indígenas manifiestan que no se los tuvo suficientemente en cuenta en la formulación inicial de esas iniciativas y continúan reclamando una mayor participación en la elaboración y la ejecución de esos programas a todos los niveles. En particular, han ejercido presión para que se los consulte en todas las etapas de la planificación y la ejecución de proyectos encaminados a reducir las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación forestal, y para estar representados en las estructuras de gobernanza de esos proyectos.

73. Los pueblos indígenas también han planteado, y siguen planteando, una serie de inquietudes sobre cuestiones sustantivas y de procedimiento respecto de esos procesos. Entre sus principales preocupaciones, los pueblos indígenas han puesto de relieve la necesidad de que se garanticen todos los derechos que tengan sobre las tierras en que se lleven a cabo actividades para reducir las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación forestal; que los beneficios relacionados con esas actividades se distribuyan con ellos de manera equitativa, y que las cuestiones estructurales más amplias que incentivan la deforestación se traten simultáneamente con esas iniciativas.

8. Grupo del Banco Mundial

74. Un número considerable de proyectos del Banco Mundial afectan a los pueblos indígenas, en particular los relacionados con el desarrollo agrícola y rural, la energía y la minería, el medio ambiente, la educación y la salud. El Fondo para reducir las emisiones de carbono mediante la protección de los bosques y el Programa de inversión forestal mencionados también pueden tener, claramente, efectos en los derechos de los pueblos indígenas. El Banco Mundial fue el primer banco multilateral de desarrollo que estableció una política sobre pueblos indígenas en 1982, en su directriz del manual operacional núm. 2.34 sobre pueblos tribales en proyectos financiados por el Banco. En 1991 se aprobó una nueva política revisada sobre pueblos indígenas, que reconoció la importancia de proteger sus tierras ancestrales. Esa política también se refirió a la necesidad de asegurar la participación informada de los pueblos indígenas en la adopción de decisiones

respecto de los proyectos de desarrollo, así como la necesidad de preparar un plan de desarrollo para cualquier proyecto que afecte a los pueblos indígenas.

75. La actual política de operaciones sobre pueblos indígenas, que fue aprobada por el Directorio Ejecutivo del Banco Mundial en 2005, se basa en la política anterior, pero añade el requisito de que se recabe el apoyo amplio de la comunidad de pueblos indígenas mediante un proceso de consultas libres, previas e informadas antes de que pueda llevarse a cabo un proyecto que los afecte. Durante años esta norma ha recibido críticas de los pueblos indígenas, que consideran que es menos exigente que la disposición sobre el consentimiento libre, previo e informado que figura en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Sin embargo, cabe señalar que la Declaración se aprobó después de que el Banco Mundial adoptara su política de operaciones actual.

76. En 2011, el Banco Mundial publicó un examen interno sobre la aplicación de su política de operaciones sobre pueblos indígenas³. El examen concluyó que entre julio de 2005 y junio de 2008, se aplicó esa política a 132 proyectos, es decir, alrededor del 12% del total de los proyectos aprobados por el Banco Mundial en ese período. El informe destacó como principales preocupaciones el escaso cumplimiento en lo que respecta a la protección o promoción de los derechos sobre la tierra y los recursos y el establecimiento de un mecanismo de reclamación. Además, incluyó varias recomendaciones para mejorar la ejecución de la política de operaciones sobre pueblos indígenas, entre ellas que el personal del Banco ampliara su conocimiento de la política; que se prestara más atención a los derechos sobre la tierra y los recursos de los pueblos indígenas; que se aplicaran las disposiciones sobre las consultas libres, previas e informadas mejor, y que se perfeccionara la preparación de las evaluaciones y los planes de acción sociales en relación con proyectos específicos.

77. Actualmente, el Banco Mundial está realizando un examen de todas sus políticas de salvaguardias, tanto ambientales como sociales, incluida su política sobre pueblos indígenas. Este examen puede ser una oportunidad para ajustar las políticas del Banco a las disposiciones de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Al mismo tiempo, los pueblos indígenas temen que el proceso de examen debilite las normas relativas a sus derechos. Las organizaciones de pueblos indígenas y las organizaciones no gubernamentales han instado al Banco a ajustar su política sobre pueblos indígenas a la Declaración y han expresado su preocupación porque muchos proyectos y programas apoyados por el Banco siguen teniendo un efecto negativo en los pueblos indígenas. Los pueblos indígenas también han destacado la necesidad de participar de manera adecuada en el proceso de examen y han manifestado su preocupación por los retrasos en la realización de consultas en el contexto de ese proceso. El Banco Mundial ha declarado su intención de publicar un “documento conceptual” en septiembre u octubre de 2012, con propuestas de enmiendas a las políticas de salvaguardias. El Relator Especial observará con mucha atención el desarrollo de este proceso.

78. La Corporación Financiera Internacional, el brazo del sector privado del Grupo del Banco Mundial, ha revisado su norma de desempeño sobre la sostenibilidad ambiental y social en relación con los pueblos indígenas y ha incluido el

³ Banco Mundial, políticas de operaciones y servicios a los países, *Implementation of the World Bank's Indigenous Peoples Policy: a Learning Review* (Washington, D.C., agosto de 2011).

reconocimiento de que es necesario obtener el consentimiento libre, previo e informado de las comunidades indígenas en determinadas circunstancias, modificación que el Relator Especial considera un acontecimiento positivo en relación con los derechos de los pueblos indígenas. Entre esas circunstancias se incluyen situaciones en que se prevé que un proyecto tendrá efectos adversos en el uso consuetudinario o la propiedad de las tierras, cuando pueda ocasionar el traslado de los pueblos indígenas de sus tierras o territorios ancestrales o cuando pueda repercutir significativamente en el “patrimonio cultural fundamental” de los pueblos indígenas. El Relator Especial proporcionó información amplia durante el proceso de examen. Asimismo, señala que el Banco Mundial podría extraer orientaciones de ese proceso durante el próximo examen de su política de operaciones.

IV. Conclusiones y recomendaciones

79. El Relator Especial agradece la oportunidad de continuar su labor de conformidad con el mandato que el Consejo de Derechos Humanos le encomendó en su resolución 15/14 y expresa su reconocimiento a todos quienes han respaldado y siguen respaldando su mandato. También agradece la oportunidad de informar de su labor a la Asamblea General y de formular observaciones sobre las diversas actividades del sistema de las Naciones Unidas que afectan a los pueblos indígenas. Las conclusiones y recomendaciones siguientes están relacionadas con esas actividades.

80. En el sistema de las Naciones Unidas existe una amplia variedad de instituciones y procesos que afectan a los pueblos indígenas y que tienen un papel importante en la promoción de sus derechos humanos. Las actividades de los diversos organismos, fondos, programas y órganos y mecanismos de derechos humanos, además de las de los mecanismos con mandatos específicos sobre los pueblos indígenas (el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, el Mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas y el Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas), tienen repercusiones en las cuestiones indígenas.

81. Entre los procesos vinculados a esas cuestiones que se llevan a cabo en el sistema de las Naciones Unidas se encuentran los que procuran basarse en los regímenes de tratados existentes, en particular en la esfera del cambio climático y la protección del medio ambiente; la elaboración de nuevos instrumentos, como los que se debaten en el seno de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual relativos a los conocimientos tradicionales y las expresiones culturales; y la formulación y ejecución de nuevos programas o plataformas de interacción, como la próxima Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas.

82. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, aprobada por la Asamblea General en 2007, exhorta a los diversos componentes del sistema de las Naciones Unidas a contribuir a la plena aplicación de los derechos establecidos en la Declaración y a promoverlos (artículos 41 y 42). Dado este mandato de la Asamblea General, la Declaración define las normas mínimas de cualquier actividad del sistema de las Naciones Unidas que concierna a los pueblos indígenas, y es un estímulo para tomar medidas de acción afirmativa que promuevan sus derechos.

83. Varias instituciones y procesos del sistema de las Naciones Unidas han realizado una importante labor para promover los derechos de los pueblos indígenas. Sin embargo, es necesario hacer mayores esfuerzos para aprovechar al máximo las iniciativas en todo el sistema de las Naciones Unidas para promover esos derechos y asegurar que todas las medidas que se toman en el sistema que conciernen a los pueblos indígenas están en armonía con sus derechos, en particular los establecidos en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

84. Los organismos, fondos y programas y las organizaciones intergubernamentales del sistema de las Naciones Unidas deben desarrollar o proseguir la labor en sus respectivas esferas programáticas que tenga por objeto promover los derechos de los pueblos indígenas, de conformidad con la Declaración. Además, en todos los casos deben asegurar que el diseño y la ejecución de sus diversos programas y actividades están en consonancia con la Declaración y refuerzan lo dispuesto en ella.

85. Con este fin, las instituciones de las Naciones Unidas deben adoptar medidas concretas para concienciar a sus directores y su personal sobre la Declaración y sus disposiciones, y asegurar que la Declaración sea una referencia fundamental en todos los procesos de toma de decisiones y formulación de programas en todos los niveles de operación que afecten a los pueblos indígenas. Además, los organismos deben asegurar que en sus presupuestos se prevea una financiación suficiente para las actividades que promuevan la aplicación de la Declaración, y que las actividades presupuestadas no estén en conflicto con sus disposiciones.

86. Las políticas de operaciones o las directrices sobre pueblos indígenas, como las de la FAO y el Grupo del Banco Mundial, deben modificarse según sea necesario o interpretarse de tal forma que cumplan las normas internacionales pertinentes, tal como se establecen en la Declaración, los tratados aplicables y otras fuentes. Otras instituciones del sistema de las Naciones Unidas deben elaborar, según corresponda, orientaciones y directrices de política para promover y asegurar el respeto de los derechos de los pueblos indígenas.

87. Además, los organismos, fondos y programas, y las organizaciones intergubernamentales del sistema de las Naciones Unidas deben celebrar consultas con los pueblos indígenas, de conformidad con las mismas normas de consulta que se aplican a los Estados en virtud de la Declaración, para la preparación y ejecución de actividades o políticas que puedan afectar a los derechos o intereses de los pueblos indígenas. Deben establecerse procedimientos de consulta específicos a este respecto.

88. El Grupo de Apoyo Interinstitucional sobre Cuestiones Indígenas desempeña un papel importante en la aplicación de las recomendaciones mencionadas, basando su labor en las iniciativas que ya ha adoptado en este sentido.

89. Los procesos en el sistema de las Naciones Unidas para la elaboración de nuevos tratados multilaterales u otros instrumentos, o para el desarrollo de nuevos programas o conferencias, deben ser acordes con las normas internacionales relativas a los derechos de los pueblos indígenas, tanto en lo que se refiere a su participación en estos procesos como a los resultados sustantivos.

90. Por lo tanto, el derecho de los pueblos indígenas a participar en la toma de decisiones que los afecten, como se expresa en la Declaración y otras fuentes internacionales, debe respetarse plenamente a la hora de establecer normas internacionales u otros procesos que afecten sus derechos o intereses.

91. Además, los resultados de estos procesos deben reforzar los derechos de los pueblos indígenas afirmados en la Declaración. En ningún caso un nuevo tratado internacional u otro instrumento, o el documento final de una conferencia, menoscabarán o socavarán las disposiciones establecidas en la Declaración o en otras fuentes internacionales.

92. En cuanto a los tratados existentes u otros instrumentos normativos, como las directrices y las políticas de los organismos, deben interpretarse y aplicarse de manera acorde con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, ya sea que los textos de esos instrumentos recojan los términos exactos de la Declaración o no, a menos que la redacción no permita en absoluto una interpretación en ese sentido. Si la redacción de un texto no permite su aplicación de manera acorde con la Declaración, el texto debería enmendarse o modificarse.

93. El Relator Especial considera pertinente hacer una mención especial de la próxima Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas, que se celebrará en 2014 como reunión plenaria de alto nivel de la Asamblea General. Dado el evidente interés de la Conferencia para los pueblos indígenas, debe preverse la plena y adecuada participación de estos, de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Declaración.

94. El Relator Especial es consciente de que, en el momento de preparar este informe, se están definiendo las modalidades de participación en la Conferencia Mundial. En este sentido, insta a ser flexibles e innovadores a fin de asegurar la participación de los pueblos indígenas en la reunión, de conformidad con las normas de participación que la propia Asamblea General afirmó cuando aprobó la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Además, los resultados de la Conferencia Mundial deben reforzar, y en modo alguno menoscabar o dejar de satisfacer, las disposiciones de la Declaración.

95. Debe realizarse un esfuerzo coordinado para desarrollar las capacidades y las habilidades de los pueblos indígenas para que puedan participar de manera efectiva en los procesos internacionales que afecten a sus derechos y participar eficazmente en las consultas con las entidades de las Naciones Unidas para la elaboración, aplicación y evaluación de los programas que los afecten. Se han adoptado algunas iniciativas en este sentido, pero el Relator Especial considera que los pueblos indígenas necesitan más oportunidades de desarrollo de la capacidad. El Grupo de Apoyo Interinstitucional sobre Cuestiones Indígenas puede promover las iniciativas para desarrollar esa capacidad.