

CUARTA PARTE

DERECHOS HUMANOS DE LOS PUEBLOS ORIGINARIOS Y AFRODESCENDIENTES

9

LA PROTECCIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN EL SISTEMA INTERNACIONAL

Julian Burger
University of Essex, UK

Resumen

La Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas el 17 de septiembre de 2007. La Declaración reconoce los derechos colectivos de los pueblos indígenas, incluyendo su derecho a la libre determinación y los derechos a sus tierras, territorios y recursos. Por primera vez, la organización mundial ha dado reconocimiento universal de los derechos de los pueblos indígenas. El desafío ahora es que los estados las pongan en práctica y contribuyan a la mejora de la vida de los pueblos indígenas del mundo. En los últimos años, las Naciones Unidas también han establecido tres importantes mecanismos destinados a proteger los derechos de los pueblos indígenas y la promoción de sus intereses.

En el artículo se proporciona información sobre los antecedentes de estos desarrollos internacionales, se analiza el alcance y contenido de la Declaración observando su complementariedad con el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales de 1989 y se realiza un análisis crítico de las funciones de los principales mecanismos internacionales de derechos humanos dedicados a la protección de los pueblos indígenas, a saber, la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas y el Mecanismo de Expertos sobre los derechos de los Pueblos indígenas establecido por el Consejo de Derechos Humanos y el Foro Permanente para las Cuestiones indígenas que prestan asesoramiento al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.

1. ¿QUIENES SON LOS PUEBLOS INDÍGENAS?

Los pueblos indígenas se encuentran entre las poblaciones más vulnerables, desfavorecidas y marginadas del mundo. Las Naciones Unidas estiman que suman más de 370 millones de personas que viven en unos 90 países. Constituyen aproximadamente el 5 por ciento de la población mundial y, de acuerdo con el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, constituyen el 15 por ciento de los pobres del mundo y un tercio de los extremadamente pobres.¹ En América Latina, la población

¹ *Engagement with indigenous peoples policy*, International Fund for Agricultural Development, 2009.

indígena se estima en unos 40 millones de personas que, por lo general, enfrentan altos niveles de pobreza, un bajo acceso a la salud, la educación y otros servicios y un alto nivel de discriminación.²

Los pueblos indígenas de todo el mundo han sido víctimas del colonialismo. Históricamente, han visto sus tierras arrebatadas, sus recursos expropiados, su población reducida a través de la guerra y la enfermedad y se han visto obligados a aceptar las leyes y políticas de los Estados hegemónicos. Las políticas de asimilación han prevalecido en la mayoría de los países hasta los años 1960 y 1970 con el argumento de que los pueblos indígenas se beneficiarían de la adopción de las formas de vida, los objetivos económicos y los valores de la sociedad dominante. El legado del colonialismo está muy presente en la vida de los pueblos indígenas en la actualidad.

Sin embargo, los pueblos indígenas también tienen una historia de resistencia y, a pesar de las depredaciones del colonialismo, muchos han logrado mantener sus identidades, culturas y valores. En las últimas décadas, han estado afirmando activamente su derecho a la libre determinación y sus derechos sobre sus tierras, territorios y recursos. Cada vez más, las leyes nacionales se han modificado para reconocer las culturas de los pueblos indígenas y sus tierras tradicionales y sus derechos a nivel internacional se han reconocido sobre todo con la adopción de la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

La Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas no contiene una definición de los pueblos indígenas.

El estudio de Martínez Cobo proporciona una comprensión de la expresión "pueblos indígenas", que es ampliamente citado como una guía. El estudio señala que:

Las comunidades indígenas, los pueblos y las naciones son aquellos que, teniendo una continuidad histórica con 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 partes de ellos. Constituyen ahora sectores no dominantes de la sociedad y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras

² G. Hall and H.A. Patrinos (eds), *Indigenous peoples: poverty and human development in Latin America*, World Bank, 2006.

generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia continuada como pueblo, de acuerdo con sus propios patrones culturales, sociales las instituciones y el sistema legal.³

Asimismo, señala que una persona indígena es:

... Uno que pertenece a esas poblaciones indígenas por autoidentificación como indígena (conciencia de grupo) y es reconocido y aceptado por esas poblaciones como uno de sus miembros (aceptación por el grupo).⁴

Según el Convenio de la OIT N ° 169, los pueblos indígenas son descendientes de poblaciones que habitaban en "un país o una región geográfica durante la conquista o la colonización o el establecimiento de las actuales fronteras estatales" y "conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y las instituciones políticas". La OIT también reconoce "pueblos tribales" que han conservado los estilos tradicionales de vida, costumbres y leyes que son diferentes de otros sectores de la población nacional.⁵

El artículo 33 de la Declaración establece que "los pueblos indígenas tienen derecho a determinar su propia identidad o pertenencia conforme a sus costumbres y tradiciones". El Convenio de la OIT N ° 169 también afirma que la auto-identificación como indígena es un criterio "fundamental para la determinación de los grupos ", que son indígenas.⁶

En África, a menudo se argumenta que todos los pueblos africanos son indígenas de África. Este debate fue abordado por el Grupo de Trabajo de Expertos sobre Poblaciones / Comunidades Indígenas en África, que señaló que un enfoque moderno debería poner "menos énfasis en las primeras definiciones que se centran en el aborigen" y en su lugar destacar:

³ *Study on the problem of discrimination against indigenous populations – volume 5: conclusions and recommendations* (E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.4), para. 379. El estudio fue preparado por el Relator Especial José Martínez Cobo entre los años 1972 y 1983.

⁴ *Ibid*, paras, 381-382.

⁵ OIT, Convenio 169, Artículo 1.

⁶ OIT, Convenio 169, artículo 1 (2).

- 1) La autodefinición como indígenas, claramente diferente de otros grupos dentro de un Estado;
- 2) Una relación especial y el uso de sus tierras tradicionales por lo que su tierra ancestral y territorio tiene una importancia fundamental para su supervivencia física y cultural colectiva como pueblos;
- 3) Una experiencia de sometimiento, marginación, desposeimiento, exclusión o discriminación a causa de sus diferentes culturas, formas de vida o modos de producción que el modelo dominante.⁷

En el contexto asiático, la expresión "pueblos indígenas" se entiende generalmente para referirse a distintos grupos culturales, como "pueblos tribales", "tribus de las colinas" o "tribus" o "Adivasis" en el caso de la India.

2. LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y LOS DERECHOS HUMANOS

Las organizaciones nacionales e internacionales de los pueblos indígenas se establecieron en los años 1960 y 1970 en reacción, en particular, a la discriminación persistente y sistemática. Una serie de factores tales como el movimiento de derechos civiles en los EE.UU. ha contribuido a este aumento de la conciencia de los pueblos indígenas. El período también vio una aceleración de la explotación de los recursos en las tierras de los pueblos indígenas. Este fue especialmente el caso de los países de la cuenca del Amazonas, una región que se contempló como un milagroso atajo hacia el desarrollo. Impactado negativamente por estos proyectos de desarrollo e incapaces de obtener una audiencia con sus propios gobiernos, las comunidades indígenas comenzaron a buscar a las Naciones Unidas como medio de ejercer presión sobre los países, para el cambio.

El aumento del activismo indígena internacional coincidió con un programa mundial para eliminar el racismo que se centró en el régimen del apartheid de Sudáfrica, y que abrió un espacio para luchar contra la discriminación a nivel mundial.

⁷ *Report of the African Commission's Working Group of Experts on Indigenous Populations/Communities*, adoptado por la Comisión Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos en su 28 sesión, 2005, pp. 92-93.

En 1971, la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías nombró a uno de sus miembros, Martínez Cobo, Relator Especial para llevar a cabo un amplio estudio sobre la discriminación contra las poblaciones indígenas y recomendar medidas nacionales e internacionales para eliminar la discriminación.

El estudio de Martínez Cobo llevó a la creación, en 1982, del primer mecanismo de las Naciones Unidas para tratar exclusivamente cuestiones relacionadas con los pueblos indígenas: el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas (GTPI). El Grupo de Trabajo, integrado por cinco expertos independientes, tenían el doble mandato de prestar especial atención a la elaboración de normas relativas a los derechos de las poblaciones indígenas y analizar los acontecimientos que les afectaran.⁸

El Grupo de Trabajo en cumplimiento de su mandato, concluyó la elaboración de un proyecto de declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas en 1993, coincidiendo con el Año Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo, que había sido proclamado por la Asamblea General.⁹ El proyecto de Declaración fue adoptado en 1994 por la Subcomisión y se presentó a la Comisión de Derechos Humanos, que estableció su propio Grupo de Trabajo en 1995 para revisarlo.¹⁰

El Grupo de Trabajo no solo elaboró el borrador de la Declaración, que sirvió de base para las discusiones con los gobiernos, sino que también logró una considerable reputación como un foro abierto al que los pueblos indígenas eran libres de llevar cuestiones de derechos humanos. Esta facilidad para dar visibilidad a los derechos humanos que afectan a los pueblos indígenas contribuyó también al desarrollo de una plataforma política que identifica problemas y objetivos comunes y que se ha convertido en el medio por el cual este grupo tan diverso de todas las regiones ha sido capaz de promover sus intereses a nivel internacional.

⁸ Cf. Consejo Económico y Social, resolución 1982/34, 7 de mayo de 1982 (E/1982/34).

⁹ El proyecto de la declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas aprobado por el Grupo de Trabajo está disponible en el Informe del Grupo de Trabajo, E/CN.4/Sub.2/1993/26.

¹⁰ Comisión de Derechos Humanos, resolución 1995/32.

Al comienzo de las deliberaciones del Grupo de Trabajo, la crítica fue dirigida contra la Organización Internacional del Trabajo (OIT). La OIT había sido la primera organización internacional en actuar sobre poblaciones indígenas y tribales en la década de 1920, poco después de su creación. En la década de 1950 un importante estudio llevó a la adopción del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, 1957 (Nº 107). A pesar de proporcionar una fuerte protección de las tierras de los pueblos indígenas, el Convenio fue considerado como asimilacionista, ya que su objetivo final era la integración de los pueblos indígenas en sus respectivas sociedades nacionales y fue revisado debidamente. El Convenio 107 ha sido cerrado a la ratificación, pero sigue siendo vinculante para los Estados que lo ratificaron. El Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (Nº 169) reemplazó al Convenio 107 y hasta la fecha ha sido ratificada por 22 Estados, en su mayoría de América Latina.

3. LA DECLARACIÓN

Tras la adopción de la Declaración por la Subcomisión, los debates dirigidos por los gobiernos bajo los auspicios de la Comisión de Derechos Humanos continuaron durante otros 11 años. El proyecto de Declaración fue adoptado por el Consejo de Derechos Humanos en su primer período de sesiones celebrado en junio de 2006 por 30 votos a favor, 2 en contra y 12 abstenciones.¹¹ En septiembre de 2007, la Declaración fue adoptada finalmente por la Asamblea General, con sólo cuatro Estados (Australia, Canadá, Nueva Zelanda y los Estados Unidos de América) manifestando voto en contra.¹²

¹¹ Consejo de Derechos Humanos, resolución 2006/2 – Canadá y la Federación Rusa han votado contra la resolución.

¹² Asamblea General, resolución A/RES/66/142 de 17 de mayo de 2007. De América Latina el único estado a abstenerse fue Colombia. Desde ya, Australia, Canadá, Colombia, Nueva Zelanda y los Estados Unidos han apoyado la Declaración.

La Declaración que fue elaborada en un periodo de 23 años, fue resultado de la insistencia de los pueblos indígenas por incluir artículos que respondieran a lo que ellos consideraban sus necesidades. Es uno de los pocos documentos jurídicos de la ONU que se ha elaborado en consulta con las víctimas de las vulneraciones de derechos humanos y con los que han de ser, por tanto, los beneficiarios del documento.

Representa una democratización de las Naciones Unidas en la elaboración de los tratados, precisamente porque sacó a la luz el proceso predominantemente no-transparente de negociaciones entre Estados. Además, los expertos y los gobiernos trabajaron sobre las propuestas presentadas y defendidas más tarde por los delegados indígenas. De hecho, el único artículo propuesto por los gobiernos es el artículo 46 de la versión final que fue aprobada por la Asamblea General, que tiene como finalidad la protección de la soberanía y la integridad territorial de los Estados, principio presente en todos los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Esto no quiere decir que la Declaración adoptada finalmente sea un documento indígena, ni mucho menos. Los textos que fueron aprobados en primer lugar por los expertos del Grupo de Trabajo en 1993, y luego por el Consejo de Derechos Humanos en 2006 y finalmente por la Asamblea General en 2007 constituyen el consenso que era aceptable para los expertos y las delegaciones gubernamentales. Es un documento que está muy por debajo de los derechos que muchas delegaciones indígenas querían, pero, sin embargo, se considera que representan un nivel mínimo. No obstante se puede decir que los pueblos indígenas tienen un fuerte sentido de propiedad con respecto a la Declaración - un hecho que contribuye a su compromiso de verla implementada a nivel nacional.

4. EL CONTENIDO DE LA DECLARACIÓN

La Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas es un instrumento internacional de derechos humanos con características distintivas. Es esencialmente un documento de protección de los derechos colectivos de un grupo.

En concreto, reconoce que los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación y tienen el derecho de vivir y desarrollarse como les conviene a sus tierras y recursos. La Declaración también es fundamentalmente un documento de protección de los pueblos indígenas contra la discriminación y hace un llamamiento a los gobiernos a tomar las medidas necesarias para asegurarse de que reciben el mismo trato que los demás miembros de la sociedad.

4.1. Derechos colectivos

Se observó con frecuencia en los debates de la Declaración que la eliminación de los pueblos indígenas de sus tierras ancestrales, la destrucción de sus prácticas sociales, económicas y culturales y su asimilación en la sociedad en general, efectivamente amenazaba su existencia continuada como pueblos distintos.

Los derechos contenidos en la Declaración, por lo tanto, tratan de proteger los derechos colectivos de los pueblos indígenas como un medio de asegurar su viabilidad como pueblos, reconociendo al mismo tiempo sus derechos individuales, que figura en el derecho internacional de los derechos humanos.¹³

A la elaboración de un instrumento de derechos colectivos se opusieron varios estados durante las negociaciones, en especial los Estados Unidos, Francia y Reino Unido. El argumento era, esencialmente, que a los pueblos indígenas no debían reconocérseles más derechos que a los demás ciudadanos, que los derechos humanos por su propia naturaleza son para el individuo y que, en cualquier caso, los pueblos indígenas no son pueblos como se entiende en el derecho internacional. Estos argumentos eran insostenibles y se entendió finalmente que los pueblos indígenas requieren protección de sus derechos colectivos, dada la naturaleza de sus sociedades y culturas.

¹³ La Declaración tiene solamente dos artículos relacionados con derechos individuales – artículos 6 y 44.

Se puede argumentar que los derechos colectivos de los pueblos indígenas son necesarios para proteger los derechos individuales de sus miembros. Esto se ilustra con mayor claridad en relación con las tierras y recursos de los pueblos indígenas que, según la costumbre, se utilizan basándose en la confianza de la comunidad en su potencial uso por las generaciones futuras. Mientras que en la mayoría de las culturas indígenas, hay prácticas que permiten el uso exclusivo de las personas, familias o clanes de determinados terrenos y recursos para el cultivo o cualquier otro uso, estos no pueden ser objeto de desposesión de los pueblos indígenas en su conjunto.

Uno de los actos jurídicos más destructivos de los Estados ha sido confirmar títulos individuales sobre la tierra indígena, lo que permite a las familias vender tierras a los extranjeros y por lo tanto reducir la base de las tierras comunales del grupo. Esto se hizo en los Estados Unidos con la Ley General de Distribución (General Allotment Act, 1887) que permite los derechos de propiedad individuales en las reservas indias. Políticas similares prevalecieron en Canadá privando de grandes extensiones de tierras a los Metis. Bajo la dictadura de Pinochet, la privatización de las tierras indígenas condujo a una pérdida significativa de territorio Mapuche de propiedad comunal.

4.2. Igualdad y no discriminación

Los pueblos indígenas sufren discriminación en la vida cotidiana y esto se manifiesta en los altos niveles de desempleo, ingresos más bajos que el promedio, nivel de educación inferior y una menor esperanza de vida y de acceso a los servicios de salud. La Declaración tiene por objeto hacer frente a esta realidad.

Establece que los pueblos y los individuos indígenas son libres e iguales a todos los demás pueblos y que los individuos indígenas tienen derecho a no sufrir ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos.¹⁴ La Declaración en varios lugares hace un llamamiento para que los Estados adopten medidas especiales para proteger los derechos de los pueblos indígenas.

El Convenio de la OIT N^o 169 y los órganos de las Naciones Unidas han reconocido la necesidad de tales medidas para los

¹⁴ Artículo 2.

pueblos indígenas.¹⁵ Se ha sostenido que se requieren medidas especiales para los pueblos indígenas debido a su mayor vulnerabilidad, sus experiencias históricas de marginación y discriminación y el impacto desproporcionado que la continuación de violaciones de derechos humanos tienen sobre ellos. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha sostenido específicamente que cuando la discriminación de un grupo en particular ha sido generalizada, los Estados deberían adoptar un enfoque sistemático para eliminar esa discriminación.¹⁶

La Declaración también llama la 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.¹⁷ En particular, todos los derechos contenidos en la Declaración deben ser disfrutados por igual entre hombres y mujeres indígenas. Es importante tener en cuenta que las políticas que discriminan a los pueblos indígenas pueden tener un impacto desproporcionado sobre las mujeres indígenas debido a su género.

4.3. La autodeterminación

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se refleja en la Declaración cuyo artículo 3 establece que:

Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

El artículo está en consonancia con las disposiciones comunes del artículo 1 de los dos Pactos Internacionales de 1966 de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

¹⁵ Cf. OIT, Convenio 169, art. 4 (1) (2); Comité de Derechos Humanos, Comentario General 18 (Non-discriminación), 1989, para.10; Comité sobre la Eliminación de Discriminación Racial, Comentario General 32 (Medidas especiales), 2009, para.15.

¹⁶ Comité sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Comentario General 20 (Non-discriminación), 2009, para.12.

¹⁷ Artículo 22(2).

El derecho a la libre determinación es un derecho colectivo perteneciente a todos los miembros de una comunidad o nación indígena como grupo, y debe ejercerse de conformidad con los principios de justicia, democracia, respeto de los derechos humanos, la igualdad, la no discriminación, la buena gobernanza y buena fe.¹⁸ El derecho a la libre determinación es universal, inalienable e indivisible. Mientras que todos los derechos de la Declaración se entiende que tienen la misma condición, el derecho a la libre determinación es visto como un derecho fundamental, sin el cual los demás derechos humanos de los pueblos indígenas, tanto colectiva como individualmente, no pueden ser plenamente disfrutados.¹⁹

La Declaración reconoce el derecho de los pueblos indígenas a la autonomía o al 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, mientras que conservan su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado (artículo 5). La Declaración también reconoce que los pueblos indígenas tienen derecho a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus propias costumbres, espiritualidad, tradiciones, procedimientos, prácticas y sistemas judiciales o aduaneros, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos (artículo 34). El artículo 14 reconoce el derecho de los pueblos indígenas a establecer sus propios sistemas educativos. Los pueblos indígenas también pueden ejercer la libre determinación a través de la participación y su capacidad de influir en la legislación y los procesos de toma de decisiones del Estado.

En la práctica, existen numerosos ejemplos de estados que reconocen los órganos de decisión de los pueblos indígenas, si están bien establecidos, siendo el caso de la Comarca Kuna de San Blas en Panamá o los Parlamentos sami -más recientes- en Noruega, Suecia o Finlandia, que sirven como órganos consultivos. Algunos estados también tienen escaños reservados en el Parlamento, por ejemplo, en Nueva Zelanda, Colombia y Burundi.²⁰

¹⁸ Artículo 46 (3).

¹⁹ Cf. *Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas de Brasil*, James Anaya, A/HRC/12/34/Add.2, (2009), para.22.

²⁰ Los Kuna de San Blas tienen reconocimiento de su autonomía desde los años 1920. Los

4.4. La participación y la consulta

El derecho internacional de derechos humanos se refiere al derecho a participar tanto en general como en formas específicas. La Declaración contiene más de 20 disposiciones que afirman el derecho de los pueblos indígenas a participar en la toma de decisiones.

Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la toma 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 su propia toma de decisiones instituciones indígenas (artículo 18).

La Declaración exige que los Estados celebren consultas y cooperen de buena fe con los pueblos indígenas interesados, por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten (art. 19).

El Mecanismo de Expertos ha realizado un estudio sobre el derecho de los pueblos indígenas a participar en la toma de decisiones y ha emitido recomendaciones sobre el tema al Consejo de Derechos Humanos.²¹

La consulta con los pueblos indígenas es un proceso y no un evento único y los procedimientos mediante los cuales se llevan a cabo consultas dependerán de las circunstancias que requiera la consulta. En todos los casos, las consultas deben ser guiadas por el requisito general de la buena fe. Deben llevarse a cabo con el objetivo de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas. Como ha señalado el Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, los principios rectores de la consulta están "destinados a construir un diálogo en el que tanto los Estados y los pueblos indígenas son llamados a trabajar

Parlamentos Sami existen en Noruega desde 1989, en Suecia desde 1993 y en Finlandia desde 1996. En Burundi, existe 6 sillal reservadas por los Batwa en el Parlamento.

²¹ Informe del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, 2010, A/HRC/15/33.

de buena fe hacia el consenso y a tratar en serio de llegar a un acuerdo mutuamente satisfactorio".²²

4.5. El consentimiento libre, previo e informado

La Declaración de la ONU establece que las consultas con los pueblos indígenas deben llevarse a cabo "de buena fe... con el fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado" (art. 19).

Además, exige a los Estados cumplir con la norma del consentimiento libre, previo e informado antes de cualquiera de las siguientes acciones: el desplazamiento forzado de los pueblos indígenas de sus tierras o territorios (artículo 10); el uso de los bienes culturales, intelectuales, religiosos y espirituales, incluyendo materiales biológicos, medicamentos y conocimientos tradicionales, obras de arte, la danza y el canto (artículo 11); la adopción de legislación, políticas o administrativas que afecten a los pueblos indígenas (artículo 19); el almacenamiento o la eliminación de materiales peligrosos en las tierras o territorios de los pueblos indígenas (artículo 29); la realización de proyectos o decisiones que afecten a los derechos de los pueblos indígenas a las tierras, territorios y recursos, incluyendo la minería, el desarrollo y el uso de lugares sagrados (artículos 10, 11 y 32).

El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha hecho hincapié en la importancia de la participación de los representantes de los pueblos indígenas libremente elegidos en los procesos de negociación constitucional y recomendó el respeto del principio de consentimiento libre, previo e informado en las negociaciones.²³

Los órganos de seguimiento de los tratados también han pedido a los gobiernos que lleven a cabo consultas con los pueblos indígenas sobre cuestiones que afecten a sus derechos e intereses. A la luz de su Recomendación general N^o 23 (1997), el CEDR, por ejemplo, ha instado a los Estados a establecer mecanismos para implementar el derecho a la consulta de una manera respetuosa con el consentimiento previo, libre e informado de los pueblos y comunidades afectados y a asegurar que dichas consultas se llevan a cabo de manera sistemática y de buena fe. Además recomendó que las consultas efectivas se lleven a cabo en cada etapa del proceso con las comunidades que puedan verse afectadas por

²² *Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas*, James Anaya, 2009, A/HRC/12/34, paras.46 - 53.

²³ Carta del Comité sobre la Eliminación de Discriminación Racial a Nepal de 13 de marzo 2009, disponible en http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/early_warning/Nepal130309.pdf

proyectos de desarrollo y explotación de los recursos naturales, con el fin de obtener su consentimiento previo, libre, e informado, especialmente en el caso de los proyectos mineros.²⁴ El Comité de Derechos Humanos recomendó al Estado iniciar, antes de la construcción de proyectos hidroeléctricos, evaluaciones completas de impacto, así como amplias consultas con las comunidades afectadas, que implican oportunidades reales de exponer los puntos de vista y de influir en la toma de decisiones, y recomienda además que las empresas realicen evaluaciones, consultas, y la exposición pública completa de los impactos ambientales, de los impactos sobre los derechos relacionados con la salud humana, de sus actividades de negocio y de sus planes para hacer frente a estos impactos.²⁵ Si bien la obligación de consultar recae en los Estados, las empresas y otros actores privados también están obligados a respetar los derechos humanos de los pueblos indígenas y tienen un papel importante que desempeñar para asegurar la promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas.²⁶

4.6. Tierras y recursos naturales

Alrededor de un tercio de los artículos de la Declaración se dedican a los derechos a las tierras, territorios y recursos que subrayan la importancia de la cuestión en las negociaciones.

La Declaración proporciona un amplio reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas a las tierras, territorios y recursos naturales, entre ellos:

- El derecho de fortalecer sus relaciones espirituales con las tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado (artículo 25);
- El derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que los pueblos indígenas

²⁴ México, CERD/C/MEX/Q/16-17, 4 de abril de 2012.

²⁵ Namibia, CRC/C/NAM/CO/2 – 3, 16 de octubre de 2012.

²⁶ Cf *Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas*, James Anaya, 2010, A/HRC/15/37.

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, territorios y recursos que tradicionalmente han 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 la capacidad productiva de sus tierras o territorios y recursos (artículo 29);
- El derecho a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras o territorios y otros recursos (art. 32).

Los recursos naturales de los pueblos indígenas son las tierras o recursos que los pueblos indígenas históricamente han ocupado o disfrutado de su propiedad, uso, posesión, control y derecho de disposición. Estos recursos pueden incluir los mares costeros y el hielo marino, el aire, así como la madera, los minerales, el petróleo y el gas, los recursos genéticos y cualquier otro recurso material existentes en las tierras y territorios indígenas.

El sistema interamericano de derechos humanos se ha pronunciado sobre la posesión de tierras indígenas en una serie de casos. Por ejemplo, la Corte señaló que la posesión de la tierra debería bastar para que las comunidades indígenas que carezcan de título escrito de la propiedad de la tierra obtengan el reconocimiento oficial de dicha propiedad y el consiguiente registro.²⁷

La idea de que los pueblos indígenas puedan tener derechos, como el derecho a la propiedad, como derecho colectivo, es coherente con el principio de la no discriminación y el derecho a la cultura. La Corte Interamericana y la Comisión de Derechos

²⁷ El Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso de la comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni v Nicaragua, decisión de 13 de agosto de 2001, para. 151.

Humanos han afirmado en un buen número de casos que los pueblos indígenas tienen derechos colectivos de propiedad sobre las tierras y los recursos tradicionalmente utilizados. La Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos reconoció los derechos colectivos a las tierras en el caso Endorois.²⁸

4.7. El desarrollo en respeto a su cultura e identidad

El concepto de desarrollo en respeto de su cultura e identidad reconoce que los pueblos indígenas puedan evaluar el bienestar de sus comunidades y el uso apropiado de sus tierras, territorios y recursos de una manera que es diferente de las comunidades no indígenas.

En muchos casos, el desarrollo nacional ha contribuido a la destrucción de los recursos naturales y de la autonomía indígena y a la pérdida de sus sistemas de conocimiento. Los pueblos indígenas también han encontrado problemas al tratar de mantener sus estrategias y prioridades sobre sus tierras, territorios y recursos naturales, pues sus culturas e identidades son vistas como obstáculos para el progreso. El desarrollo en respeto a su cultura e identidad se caracteriza por un enfoque integral que busca construir sobre los derechos colectivos, la seguridad y un mayor control y la auto-gestión de las tierras, territorios y recursos.

La Declaración proporciona un marco normativo amplio para promover el desarrollo con respeto a su cultura e identidad en los artículos 3 y 32. El artículo 32, en particular, señala que los pueblos indígenas tienen derecho a determinar su propio desarrollo y elaborar sus propias prioridades y estrategias para el desarrollo o uso de sus tierras y recursos. Intrínseco al ejercicio de la libre determinación es el derecho de los pueblos indígenas a mantener sus propias instituciones representativas y que esas instituciones sean respetadas y consultadas por los Estados y las empresas. El conocimiento tradicional y el lenguaje son elementos clave en el desarrollo en respeto a su cultura e identidad y a los intereses de

²⁸ Comisión Africana, Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group International por la comunidad Endorois v Kenya, 276/3003 de 4 de febrero de 2010.

los pueblos indígenas. Los conocimientos y la experiencia deben estar en el centro de metodologías cuando se construye el conocimiento sobre los pueblos indígenas.²⁹

5. ESTATUS JURÍDICO DE LA DECLARACIÓN

La Declaración fue adoptada mediante la resolución 61/295 de la Asamblea General de la ONU. A diferencia de los tratados o convenciones, las declaraciones no crean obligaciones jurídicamente vinculantes para los Estados. Sin embargo, la Declaración refleja y se basa en las normas de derechos humanos de aplicación general, interpretadas y aplicadas por las Naciones Unidas y los organismos regionales en virtud de tratados, así como en las normas propuestas por el Convenio N^o 169.

Se argumenta que la Declaración no otorga a los pueblos indígenas una serie de derechos humanos especiales o nuevos. Los estándares afirmados en la Declaración tienen un carácter esencialmente correctivo, tratan de poner remedio a los obstáculos sistémicos y la discriminación a que los pueblos indígenas se han enfrentado en el disfrute de sus derechos humanos básicos. Desde esta perspectiva, las normas de la Declaración conectan con las obligaciones vigentes de los Estados en virtud de otros instrumentos de derechos humanos.³⁰

Como se ha indicado anteriormente, los derechos de los pueblos indígenas se basan en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CERD) son particularmente relevantes para los pueblos indígenas. Los órganos de los tratados proporcionan interpretaciones generales de los derechos y la aplicación de las convenciones de derechos humanos, que pueden aplicarse a los pueblos indígenas en sus informes y recomendaciones.

El Comité de los Derechos del Niño, por ejemplo, ha adoptado una observación general sobre los derechos de los niños

²⁹ Las Constituciones de Bolivia y Ecuador identifican modelos de desarrollo alrededor del concepto de buen vivir.

³⁰ Cf Informe del Relator Especial, James Anaya, (2010), A/HRC/15/37, para.82.

indígenas e hizo referencia a la Declaración de la ONU en su examen de los informes estatales.³¹ El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales también ha hecho referencia al artículo 1 en relación con el goce efectivo de los pueblos indígenas de sus derechos a las tierras ancestrales y recursos naturales. El Comité aprobó un comentario general sobre la no discriminación en relación con los derechos económicos, sociales y culturales que es relevante para los pueblos indígenas.³² También adoptó un comentario general sobre el derecho a participar en la vida cultural que contienen muchos textos sobre los pueblos indígenas y afirmó que los derechos reconocidos en la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas³³ tienen que ver con el mismo derecho territorial a la identidad cultural, utilizando el lenguaje de la Declaración sobre el derecho de los pueblos indígenas a poseer y controlar sus tierras, territorios y recursos, y hace hincapié en que los Estados deben respetar el principio del consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas en todas las cuestiones que afectan a sus derechos.

La Declaración es ahora apoyada universalmente. En el momento de su adopción, la Declaración fue respaldada por la mayoría de los Estados, con sólo cuatro votos en contra (Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Estados Unidos) y 11 abstenciones. Los cuatro Estados que votaron en contra de la Declaración han dado marcha atrás en su posición para indicar su apoyo a la misma. Colombia, el único país de América Latina que se abstuviera en su día también ha dado ya su apoyo. Esto sugiere un consenso internacional sobre la expresión normativa de los derechos de los pueblos indígenas en una forma coherente con las normas internacionales de derechos humanos. La constante referencia a la Declaración en el proceso del Examen Periódico Universal es el testimonio de ese consenso internacional.

Por último, las reuniones sobre la Declaración cuentan con la participación de miles de delegaciones gubernamentales e indígenas y con numerosos expertos, lo que ha significado que, al menos entre los propios pueblos indígenas, hay un sentido de propiedad del documento y la convicción de que se ha forjado a través de un proceso legítimo de negociación.

³¹ Comité de los Derechos del Niño, Observación General 11, 2009.

³² Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Comentario General 20, (No discriminación), 2009.

³³ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Comentario General 21, 2009.

6. MECANISMOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS

Como se ha señalado anteriormente, el primer órgano de las Naciones Unidas en tratar exclusivamente asuntos de los pueblos indígenas fue el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas.

El Grupo de Trabajo se reunió a partir de 1982 y hasta 2006, cuando fue abolido como parte de la reforma del sistema de derechos humanos. En ese tiempo fue considerado como el mecanismo principal para los pueblos indígenas, y contribuyó a numerosos estudios y reuniones de expertos que ayudaron a crear una mayor comprensión de las cuestiones clave. Propuso iniciativas a los órganos principales, incluyendo la propuesta de proclamar un Año Internacional de las Poblaciones Indígenas (eventualmente celebrado en 1993) y un Fondo de Contribuciones Voluntarias para las Poblaciones Indígenas, para ayudar a los pueblos indígenas con viajes a las reuniones pertinentes de las Naciones Unidas.³⁴ Este último fue creado en 1985 y sigue recaudando fondos para ayudar a los representantes indígenas que asisten a sesiones del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas y al Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Una década después de la creación del Grupo de Trabajo, los pueblos indígenas ya habían comenzado a elevar su perfil internacional.

La presencia de grandes delegaciones de los pueblos indígenas en dos conferencias más importantes del mundo - La Conferencia Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, 1992) y la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 1993) - garantiza su inclusión en las recomendaciones resultantes. En el caso de la Conferencia de Río, el Convenio sobre la Diversidad Biológica que fue aprobado en esa ocasión incluyó referencias a las comunidades indígenas. En la Conferencia de Viena, los pueblos indígenas se vieron recompensados con una serie de recomendaciones, entre ellas la propuesta de que la Asamblea General proclamara un decenio internacional de los

³⁴ Más información sobre el Fondo Voluntario está disponible en el sitio web del Alto Comisionado de Derechos Humanos

<http://www.ohchr.org/SP/Issues/PIndigenas/FondoPIndigenas/Paginas/Fondopoblacionesindigenas.aspx>

pueblos indígenas del mundo (finalmente aprobado para 1995 a 2004), considerase la posibilidad de un foro permanente para las cuestiones indígenas y reforzara la protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas.

6.1. Relator Especial

La exposición pública de violaciones de derechos humanos en el Grupo de Trabajo llevó a los gobiernos a buscar formas más convencionales de canalizar quejas y reducir la presión sobre ellos en estas sesiones anuales. La decisión de crear un relator especial sobre los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, se discutió por primera vez en 2000 y finalmente fue confirmado en 2001, y fue defendido por dos gobiernos de América Latina - México y Guatemala - ambos conocidos por su mal trato de los pueblos indígenas en el país. Tal vez los modestos cambios democráticos en ambos países estimularon el deseo de mejorar su imagen internacional. En cualquier caso la Comisión de Derechos Humanos adoptó la decisión de nombrar un relator especial.

Los relatores especiales de la Comisión de Derechos Humanos -ahora del Consejo de Derechos Humanos- tienen la obligación de recibir las denuncias de violaciones de derechos humanos y se comunican con los gobiernos para tratar de acabar con ellos. Se realizan visitas oficiales a los países a invitación de los gobiernos y se presentan recomendaciones para la mejora de los derechos humanos tanto para el Estado en cuestión y como para el Consejo, así como se investigan algunos temas de interés, compartiendo sus hallazgos con los gobiernos.

El hecho de que los pueblos indígenas tengan una persona dedicada a transmitir sus preocupaciones a los gobiernos en los casos de presuntas violaciones de los derechos humanos es, sin duda, un avance sobre la situación que prevalece en el GTPI que reiteradamente ha venido señalando que carece de mandato para actuar sobre los estados a pesar de la gravedad de los abusos. A diferencia de los comités que supervisan los tratados de derechos humanos, los relatores tienen una flexibilidad considerable en la promoción de los derechos que no pueden ser claramente definidos. El Relator Especial que ocupó este cargo antes de la adopción de la Declaración era capaz de reconocer derechos sobre la tierra, sobre la base de que estos eran derechos que emergían

como un consenso internacional y regional.³⁵ El actual titular ha conseguido transformar el mandato para que pueda ser capaz de jugar un papel de arbitraje entre Estados y pueblos indígenas, sobre la base de los artículos de la Declaración que han sido aprobados por todos los Estados miembros de la ONU, y de ese modo contribuir potencialmente a la resolución pacífica del conflicto.

El segundo comentario sirve para destacar las limitaciones del Relator Especial. La eficacia del mandato depende de la voluntad de los Estados para aplicar las conclusiones y recomendaciones hechas para combatir la discriminación y las desventajas de los pueblos indígenas, en particular en relación con las propuestas que hace en sus informes.

Es evidente que los Estados democráticos pueden ser tan desafiantes como los países donde el régimen político presta poca atención a los procesos participativos o a cualquier crítica hecha por la comunidad internacional. En el caso de la visita oficial del Relator a Nueva Zelanda en 2005, por ejemplo, el gobierno rechazó sus recomendaciones y consideró que se habían desarrollado mecanismos de consulta para los Maorís, una legislación progresista e instituciones de derechos humanos muy respetadas y que había varias personas indígenas en posiciones de alto nivel.³⁶ En otro ejemplo, relativo a la construcción de una instalación hidroeléctrica que afecta al Ngobe Bugle en Panamá, el gobierno argumentó que su política energética es conforme con los esfuerzos mundiales para combatir el cambio climático y que la energía generada fue destinada a desarrollar la industria, puestos de trabajo y a elevar el nivel de vida.³⁷ La efectiva aplicación de las recomendaciones viables para la mejora, es la prueba de que el Relator Especial o cualquier otro de los mecanismos de garantía de derechos humanos de la ONU funcionan, y, a este respecto, “el jurado aún está deliberando”.

³⁵ El primer Relator Especial era Rodolfo Stavenhagen (México) entre 2001 y 2007. El mandato del segundo Relator James Anaya (Estados Unidos) comenzó en 2008 y termina en 2013.

³⁶ *Informe del Relator Especial*, E/CN.4/2006/78/Add.3 (2006).

³⁷ *Informe del Relator Especial*, A/HRC/12/34/Add.5 (2009).

6.2. Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas

La recomendación hecha por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993 para considerar el posible establecimiento de un foro permanente para los pueblos indígenas fue impulsado, del lado de los pueblos indígenas al menos, por el deseo de tener un mejor y más directo acceso a los órganos de las Naciones Unidas de más alto nivel y por lo tanto de estar más cerca de la toma de decisiones.³⁸

Después de doce años del Grupo de Trabajo, los representantes indígenas también querían jugar un papel más activo, preferiblemente como miembros y no como observadores. Las discusiones sobre el nuevo órgano propuesto no fueron fáciles. Si bien es una propuesta promovida principalmente por Dinamarca, que la plantea como el futuro de los pueblos indígenas en las Naciones Unidas, muchos estados eran indiferentes, o pensaban que el GTPI ya era suficiente, o se opusieron violentamente, como Bangladesh, la India y los Estados Unidos. Incluso los pueblos indígenas en algunas regiones no estaban convencidos de la bondad de la recomendación, por temor a un complot para privarlos del GTPI que les había servido bien hasta la fecha.

En un seminario celebrado en Copenhague en 1995, en relación con el foro propuesto, se concitó una fuerte oposición de varios países de Asia, aunque se concluyó con un gesto de aceptación a regañadientes a continuar las discusiones. Una nueva reunión en Santiago de Chile, en 1997, consiguió el apoyo de muchos de los estados latinoamericanos. Otras dos reuniones organizadas por la Comisión de Derechos Humanos en 1999 y 2000, precedidas de un informe del Secretario General que parecía indicar el valor de un nuevo órgano destinado a promover las cuestiones indígenas, llevaron a la decisión de la Comisión y Consejo Económico y Social de crear el Foro Permanente para las Cuestiones indígenas, que celebró su primera reunión en Nueva

³⁸ Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena, 1993, A/CONF/157/23, paras 23 – 32.

York en 2002, un año después de la inauguración del mandato del Relator Especial sobre los pueblos indígenas.³⁹

El Foro Permanente, tal como surgió de las discusiones, se creó como un órgano asesor del Consejo Económico y Social, con el mandato de examinar todas las cuestiones relacionadas con los pueblos indígenas, incluyendo el desarrollo, la educación, la cultura, la salud y los derechos humanos, y de contribuir a la coordinación de las agencias de la ONU y organizaciones en relación con los pueblos indígenas. Se acordó que el número de miembros sería de 16 expertos independientes, ocho elegidos por los gobiernos y ocho elegidos por el Presidente del Consejo Económico y Social sobre la base de una lista de candidatos presentados por los propios pueblos indígenas.⁴⁰

La primera sesión del Foro Permanente, en 2002, fue un triunfo. Veinte años después de que los pueblos indígenas comenzaran su paso por la ONU, se había logrado lo que otros actores de la sociedad civil sólo podían envidiar - un organismo de alto nivel para discutir sus preocupaciones, una membresía dominada por sus propios representantes y una alta visibilidad en la Sede de las Naciones Unidas. Ahora, diez años después, el órgano se constituye como la institución por excelencia para las cuestiones indígenas y atrae en su período de sesiones anual de dos semanas a más de un millar de participantes, ofreciendo un espacio de debate sobre todos los temas de relevancia: cambio climático, objetivos de desarrollo del milenio, impacto de las industrias extractivas, tierra y derechos sobre los recursos, etc.

El mandato del Foro está principalmente encaminado a colaborar con los organismos de las Naciones Unidas, en particular los que están en funcionamiento en el plano nacional para dar prioridad a los pueblos indígenas en sus programas y hacer que participen en su elaboración y ejecución. En general, los estados apoyan el Foro, y lo hacen probablemente por una buena razón: su enfoque está dirigido a la dirección y al personal de las agencias de la ONU. Es decir los gobiernos no son objeto de examen, sólo quienes ejecutan los programas de la ONU y sus agencias. Sin embargo, pocos negarán que el Foro es un espacio nuevo y enérgico que los pueblos indígenas poseen para exponer sus inquietudes y formado en gran parte por miembros pertenecientes a sus propias comunidades.

³⁹ Por la historia del proceso de negociaciones sobre el Foro Permanente ver International Work Group on Indigenous Affairs, *The Permanent Forum on Indigenous Issues*, 2003.

⁴⁰ Ver resolución 2002/22 del Consejo Económico y Social.

6.3. Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

En el año 2002 el establecimiento del Relator Especial y el Foro Permanente pone en tela de juicio el valor de mantener el GTPI. El proyecto de declaración estaba siendo tratado por los gobiernos, el Relator Especial podría actuar sobre las denuncias de violaciones de derechos humanos y el Foro sería capaz de discutir todos los asuntos de importancia para los pueblos indígenas. Además, los expertos indígenas son ahora la mayoría del número de miembros del Foro de 16 personas. El Grupo de Trabajo, ante el cambio de enfoque, trató de adaptarse a la presión por ser más inclusivo, sin embargo, su naturaleza como órgano integrado exclusivamente por expertos no indígenas ya no respondía a las necesidades de los tiempos. Después de 25 años de servicio a la causa indígena y de haber sido muchas veces la piedra en el zapato de los gobiernos, fue suprimido en 2006 como parte de la reorganización de las instituciones de derechos humanos de la ONU.

En la nueva configuración, el Consejo de Derechos Humanos depende directamente de la Asamblea General. Muchos de los órganos preexistentes se mantuvieron en una forma u otra - un comité asesor de expertos, los relatores especiales - y hubo innovaciones, entre las que destacan el Examen Periódico Universal de los países en temas de derechos humanos.

Después de alguna resistencia inicial, el nuevo Consejo estableció el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, muy en la línea del Grupo de Trabajo, integrado por cinco expertos, aunque ahora se trata sólo de expertos indígenas. Desarrolla una sesión anual de una semana completamente abierta a cualquier representación indígena.

Su mandato se limita estrictamente a la elaboración de estudios temáticos, y cuando lo solicite el Consejo.⁴¹ Ya no conocerá, por tanto, denuncias públicas contra los gobiernos planteadas por representantes de las comunidades indígenas.

El Mecanismo de Expertos recibió como primera tarea por el Consejo en su reunión de 2008, la preparación de un estudio sobre los pueblos indígenas y la educación. Desde entonces se han

⁴¹ Resolución del Consejo de Derechos Humanos 6/36 de 14 de diciembre de 2007.

presentado documentos sobre la participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones y los idiomas y la cultura, y más recientemente sobre el acceso a la justicia. (Mecanismo de Expertos de las Naciones Unidas de 2009 y 2011).

No está clara la contribución del Mecanismo de Expertos al avance de la causa de los pueblos indígenas. Si bien los estudios son adecuados, añaden poco a la información y el análisis que generalmente se conoce. El Mecanismo no ha definido su objetivo primordial, ni ha explotado el único punto de presión que tiene como foro integrado por expertos indígenas con acceso directo a los gobiernos en el Consejo de Derechos Humanos. Dicho esto, las instituciones de la ONU se desarrollan lentamente y sin duda hay expectativa de que el Mecanismo de expertos pueda definirse a sí mismo y contribuir a lo que sigue siendo una presencia efectiva indígena en las Naciones Unidas.

7. CONCLUSIÓN

En 2014, la Asamblea General será anfitrión de una Conferencia Mundial de los Pueblos Indígenas. A pesar de que su título es quizás más grande que la reunión de un día en la que realmente se llevará a cabo, ofrece una oportunidad para evaluar más de tres décadas de participación de los pueblos indígenas en las Naciones Unidas. El 2014 es también el año de la celebración del Segundo Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo (2005 - 2014) que renovó los esfuerzos del sistema de las Naciones Unidas para lograr una mejora de las vidas de los pueblos indígenas, reconocidos como uno de los colectivos de los más marginados de la sociedad.

No puede por más que existir una cierta autosatisfacción entre los pueblos indígenas que han estado activos a nivel internacional en los últimos años por las adaptaciones institucionales que la ONU ha hecho para acomodarse a ellos, así como por el importante reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas realizado a través de la adopción de la Declaración. Y la Conferencia será expresión de tal autosatisfacción.

Además la Conferencia Mundial de los pueblos indígenas tendrá representación de los órganos de alto nivel de UN, como

son el Foro Permanente, el Mecanismo de Expertos y la Junta de Síndicos del Fondo de Contribuciones Voluntarias para las Poblaciones Indígenas y el Relator Especial, quien también es una persona indígena. En la reunión también tendrán cabida delegados indígenas y activistas no indígenas que celebrarán lo que es sin duda un logro.

Pero sería lamentable si no se encuentra también en ese foro un momento para la autocrítica entre los pueblos indígenas presentes, e incluso entre los estados que han asumido el liderazgo de la cuestión en los últimos años.

¿Han mejorado las condiciones de los pueblos indígenas significativamente en los últimos años? ¿Son los cambios normativos e institucionales que han tenido lugar en Naciones Unidas tan importantes para las comunidades, la mayoría de las cuales son poco conscientes de ellos o de las acciones de un grupo relativamente pequeño de los representantes indígenas en las Naciones Unidas? ¿Valen la pena el despliegue, la fanfarria y la pompa, y los viajes internacionales, y los gastos generosos que fomentan la creación de una especie de élite indígena cada vez más distanciado de la vida de los pueblos indígenas en sus comunidades? ¿Para un verdadero cambio se produzca tiene el activismo indígena que alejarse de la escena internacional y volver al trabajo para la implementación de medidas tanto a nivel nacional como a nivel local? ¿Y no es el éxito internacional de los pueblos indígenas algo que lo diferencia y que puede socavar la solidaridad con otros grupos socialmente desfavorecidos en búsqueda de la justicia?

Después de 30 años en las Naciones Unidas, hay tantas preguntas por resolver como había cuando los pueblos indígenas comenzaron su viaje a través del sistema internacional.

8. BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR CAVALLO, GONZALO, Dinámica internacional de la cuestión indígena, Librotecnia, Chile, 2007
- ÁVILA ORDOÑEZ, MARÍA PAZ Y CORREDORES LEDESMA, MARÍA BELÉN (eds.), LOS derechos colectivos, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ecuador, 2009

- BENGOA, JOSÉ, La emergencia indígena en América Latina, Fondo de Cultura Económica, 2000
- GÓMEZ ISA, FELIPE Y ARDANAZ IRIANE, SUSANA (eds.), La plasmación política de la diversidad: autonomía y participación política indígena en América Latina, Universidad de Deusto, España, 2011
- LÓPEZ GARCÍA. JULIÁN Y GUTIÉRREZ ESTÉVEZ, MANUEL (eds.), América Indígena ante el siglo XXI, Fundación Carolina, Madrid 2009
- Los informes del Relator especial sobre pueblos indígenas y el Mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas están disponibles en el sitio web de la Oficina del Alta Comisionado de derechos humanos (www.ohchr.org).
- El Grupo de trabajo internacional sobre asuntos indígenas, una organización no-gubernamental, también tiene documentación, información y videos sobre los derechos de los pueblos indígenas en castellano: www.iwgia.org/esp