



Asamblea General

Distr. general
23 de julio de 2010
Español
Original: inglés

Sexagésimo cuarto período de sesiones
Tema 66 b) del programa
Segundo Decenio Internacional de los Pueblos
Indígenas del Mundo

Evaluación de mitad de período de los progresos logrados en la consecución del propósito y los objetivos del Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo

Informe del Secretario General

Resumen

El presente informe contiene una evaluación de mitad de período del Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo. Sobre la base de información recibida de organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, otras organizaciones internacionales y la Secretaría de las Naciones Unidas, el informe proporciona un análisis y buenos ejemplos de los progresos logrados en la consecución del propósito y los objetivos del Decenio. También incluye resúmenes de la información recibida de 11 Estados Miembros, 19 organismos de las Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales y 11 organizaciones indígenas y organizaciones no gubernamentales. En el informe se llega a la conclusión de que se han logrado avances sustantivos en la consecución del propósito y los objetivos del Decenio. Se reconoce la importancia de la aprobación, en 2007, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y la función que ha desempeñado en la consolidación de un enfoque basado en los derechos humanos de las cuestiones de los pueblos indígenas en los ámbitos intergubernamental y nacional. No obstante, se pone de relieve una amplia brecha entre las intenciones en el plano normativo y la consecución efectiva de los objetivos específicos del Segundo Decenio. Se señala que deben intensificarse los esfuerzos encaminados a transformar las iniciativas emanadas del plano normativo en acciones eficaces para los pueblos indígenas contando con su participación.



Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	3
II. Evaluación del cumplimiento del propósito y los objetivos del Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo	5
A. Fomento de la no discriminación, de la inclusión y de la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas (objetivos 1 y 2)	5
B. Redefinición de políticas de desarrollo culturalmente adecuadas (objetivo 3)	11
C. Adopción de políticas y programas que tengan objetivos específicos para el desarrollo de los pueblos indígenas (objetivo 4)	14
D. Promoción de mecanismos de supervisión estrictos y mejora de la rendición de cuentas a todos los niveles (objetivo 5)	16
III. Conclusiones	19
IV. Recomendaciones	20

I. Introducción

1. Este informe se presenta de conformidad con lo dispuesto en la resolución 63/161 en la que la Asamblea General pidió al Secretario General que en consulta con los Estados Miembros, las organizaciones y mecanismos competentes de las Naciones Unidas y otros interesados, incluidas las organizaciones indígenas, le presentara en su sexagésimo quinto período de sesiones una evaluación de mitad de período en que se evaluaran los progresos logrados en la consecución del propósito y los objetivos del Segundo Decenio.

2. En la resolución 59/174, la Asamblea General proclamó el Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo, que comenzó el 1 de enero de 2005. El lema del Segundo Decenio es “Alianza para la acción y la dignidad”.

3. El primer Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo, que abarcó el período de 1995 a 2004, consiguió algunos logros importantes en lo que respecta a su propósito de intensificar la cooperación internacional con miras a la solución de los problemas a que se enfrentan los pueblos indígenas. Entre esos logros cabe señalar el establecimiento del Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas, el nombramiento del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, la creación del Grupo de Apoyo Interinstitucional sobre Cuestiones Indígenas, la celebración anual del Día Internacional de las Poblaciones Indígenas el 9 de agosto, el establecimiento del Programa de Becas para Indígenas en la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, así como la creación de un fondo de contribuciones voluntarias para apoyar a las organizaciones indígenas en la ejecución de proyectos de derechos humanos (véase E/CN.4/2005/87).

4. Al final del primer Decenio se observó que, si bien los pueblos indígenas habían utilizado con eficacia el sistema de las Naciones Unidas para el diálogo y la sensibilización, sus actividades solo habían tenido una repercusión esporádica en las políticas de los organismos de las Naciones Unidas e instituciones asociadas y en la ejecución efectiva de programas y proyectos.

5. Por consiguiente, el propósito del Segundo Decenio es “continuar fortaleciendo la cooperación internacional para la solución de los problemas a que se enfrentan los pueblos indígenas en esferas tales como la cultura, la educación, la salud, los derechos humanos, el medio ambiente y el desarrollo social y económico, por medio de programas orientados a la acción y proyectos específicos, una mayor asistencia técnica y las actividades normativas pertinentes”. En la resolución 59/174, la Asamblea General pidió al Secretario General que nombrara al Secretario General Adjunto de Asuntos Económicos y Sociales coordinador del Segundo Decenio.

6. En la resolución 60/142, la Asamblea General aprobó el Programa de Acción para el Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo como pauta para las acciones relacionadas con el Segundo Decenio. El Programa de Acción contiene varias recomendaciones dirigidas a los Estados Miembros, los organismos de las Naciones Unidas, las organizaciones internacionales e intergubernamentales, las organizaciones de pueblos indígenas y las organizaciones de la sociedad civil a todos los niveles, que recogen los diversos aspectos del propósito del Segundo Decenio. En el presente informe, el análisis de los progresos

realizados en la ejecución del Segundo Decenio toma como punto de partida los cincos objetivos y las actividades específicas propuestas en el Programa de Acción. Cabe recordar que los cinco objetivos son:

- i) El fomento de la no discriminación y de la inclusión de los pueblos indígenas en la elaboración, aplicación y evaluación de los procesos internacionales, regionales y nacionales relativos a la legislación, las políticas, los recursos, los programas y los proyectos;
- ii) El fomento de la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas en las decisiones que afectan directa o indirectamente a sus estilos de vida, tierras tradicionales y territorios, a su integridad cultural como pueblos indígenas que poseen derechos colectivos o a cualquier otro aspecto de sus vidas, teniendo en cuenta el principio del consentimiento libre, previo e informado;
- iii) La redefinición de las políticas de desarrollo para que incluyan una visión de equidad y sean culturalmente adecuadas, con inclusión del respeto de la diversidad cultural y lingüística de los pueblos indígenas;
- iv) La adopción de políticas, programas, proyectos y presupuestos que tengan objetivos específicos para el desarrollo de los pueblos indígenas, con inclusión de parámetros concretos, e insistiendo en particular en las mujeres, los niños y los jóvenes indígenas;
- v) La creación de mecanismos de supervisión estrictos y la mejora de la rendición de cuentas a nivel internacional y regional y particularmente a nivel nacional, en lo tocante a la aplicación de los marcos jurídicos, normativos y operacionales para la protección de los pueblos indígenas y el mejoramiento de sus vidas.

7. En el presente informe se definen y proponen esferas prioritarias y posibles estrategias para reforzar las actividades durante la segunda mitad del Segundo Decenio (2010-2014). En el informe también se señalan y exponen ejemplos concretos de buenas prácticas en la promoción del propósito y los objetivos del Segundo Decenio.

8. En julio de 2009, el Coordinador del Segundo Decenio hizo un llamamiento para que se aportaran contribuciones a la evaluación de mitad de período. Se recibieron respuestas de 11 Estados Miembros, 19 organismos de las Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales así como de 11 organizaciones de pueblos indígenas y organizaciones no gubernamentales. Además de esas contribuciones, la evaluación toma en consideración los informes de Estados Miembros y organismos así como otro material elaborado para los períodos de sesiones de la Asamblea General y del Foro Permanente durante el período 2005-2009.

9. Atendieron la petición de información los siguientes Estados Miembros: Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Cuba, Dinamarca, Ecuador, Finlandia, Japón, México, Nicaragua, Túnez y Venezuela (República Bolivariana de). También respondieron a la solicitud de información formulada por el Coordinador del Segundo Decenio los siguientes departamentos, organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales: el Departamento de Asuntos Políticos, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, el Fondo de Población de las Naciones Unidas, el

Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques, la Organización Internacional del Trabajo, la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, la Organización Mundial de la Salud, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, el Programa Mundial de Alimentos, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, el Banco Asiático de Desarrollo, la Comisión Europea, la secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y la Organización Internacional para las Migraciones. Además, respondieron a la solicitud de información las siguientes organizaciones no gubernamentales y organizaciones indígenas: Alianza Internacional de Reforestación, Nagkakaisang Mga Tribu ng Palawan y West Papua Interest Association. Presentaron una declaración conjunta las siguientes organizaciones: American Indian Law Alliance, la Asociación Indígena Mundial, el Consejo Internacional de Tratados Indios, Native Women's Association y la Organización Internacional de Desarrollo de los Recursos Locales. También presentaron una declaración conjunta: Centre of Assistance to Local Development Alternatives, la Confederación Unida del Pueblo Taino, la Fundación Kalu Ibaky, Imani Youth Group, New Dawn for Women and Their Development, Socio-Cultural & Educational Welfare Association y Zo Reunification Organization.

II. Evaluación del cumplimiento del propósito y los objetivos del Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo

10. La presente evaluación del grado de cumplimiento del propósito y los objetivos del Segundo Decenio toma como punto de partida el Programa de Acción para el Segundo Decenio. Se destacan determinados programas, medidas e iniciativas como ejemplos de buenas prácticas para promover el cumplimiento del propósito y los objetivos del Segundo Decenio. Los ejemplos mencionados pueden ser pertinentes para varios objetivos al mismo tiempo, del mismo modo que los propios objetivos están interrelacionados.

A. Fomento de la no discriminación, de la inclusión y de la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas (objetivos 1 y 2)

11. El concepto de la no discriminación, la inclusión y el goce efectivo de los derechos de ciudadanía e igualdad en el marco del Estado, así como de la participación en las actividades intergubernamentales es un elemento esencial del primer objetivo del Segundo Decenio y una norma fundamental de derechos humanos en el marco del derecho internacional firmemente establecida en los instrumentos internacionales de derechos humanos. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas reafirma esta norma y analiza su significado en relación con los pueblos indígenas. La aprobación de la Declaración por la Asamblea General en su resolución 61/295, después de más de 20 años de negociación, es un logro importante del Segundo Decenio. Aunque algunos Estados se abstuvieron en la votación y un grupo aún más reducido votó en contra de la

Declaración, se aprecia entre esos Estados una tendencia a revisar sus posiciones y a expresar su apoyo a ese instrumento¹.

12. En el Programa de Acción se insta a los organismos de las Naciones Unidas y a los Estados Miembros a adoptar iniciativas que reconozcan las identidades y necesidades específicas de los pueblos indígenas, promuevan y protejan su derecho a la participación y la libre determinación, y fomenten el respeto de sus valores, estilos de vida y visiones del mundo.

13. En varios Estados se ha impulsado el reconocimiento de los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas, como demuestra la serie de acciones emprendidas por los gobiernos. En los procesos de redefinición de la ciudadanía a veces se va más allá de un simple reconocimiento de la existencia de diferentes culturas en una sociedad determinada y se promueve de forma eficaz una relación basada en la reciprocidad y el intercambio mutuo entre culturas. Esas acciones son un elemento esencial del concepto de interculturalidad que se ha introducido en varios países.

14. En algunos países, principalmente de América Latina, la Declaración ha pasado a formar parte integrante de los procesos de reforma constitucional. Por ejemplo, en 2007, Bolivia, que ahora se denomina Estado Plurinacional de Bolivia, aprobó la Declaración como ley nacional (Ley 3760) y, en 2008, el Ecuador aprobó una nueva Constitución que en el artículo 1 define al Ecuador como Estado intercultural y plurinacional y, en el artículo 57, consolida los derechos de los pueblos, las comunidades y las nacionalidades indígenas respecto de sus estructuras tradicionales de organización, participación política y representación ante el Estado.

15. En comparación con las demás regiones del mundo, América Latina ha tomado la iniciativa en lo que respecta a definir el concepto de “interculturalidad” y a aplicarlo como instrumento en la reformulación de las relaciones entre poblaciones indígenas y no indígenas en el Estado, así como en la formulación de políticas nacionales. Sin embargo, la falta de conocimientos técnicos de los funcionarios públicos es uno de los principales obstáculos que impiden aplicar en la práctica un enfoque intercultural en los programas específicos y las políticas nacionales. Los instrumentos normativos internacionales, como la Declaración, tropiezan con graves problemas en la fase de ejecución a nivel nacional y requieren amplias actividades de sensibilización y educación de todos los sectores de la sociedad.

16. En muchas regiones del mundo los Estados han iniciado procesos de reconocimiento e integración², de gobernanza basada en la libre determinación³ y de reconciliación mediante disculpas nacionales⁴.

¹ En 2009, Australia, Colombia y Samoa cambiaron su posición respecto de la Declaración. Posteriormente, en 2010, lo hizo Nueva Zelandia.

² En 2009, el Gobierno del Japón reconoció oficialmente al pueblo Ainu como el pueblo indígena de ese país.

³ En 2009, se promulgó una nueva Ley de gobierno autónomo de Groenlandia “de conformidad con el derecho a la libre determinación del pueblo de Groenlandia en el marco del derecho internacional” (Ley 473, de 12 de junio de 2009). En Suecia, Noruega y Finlandia, se han iniciado e intensificado los procesos nacionales de reforma legislativa para garantizar que se consulte a los pueblos indígenas en todos los asuntos que les conciernen, así como la consolidación y el fortalecimiento de las instituciones de autogobierno.

⁴ En 2008, los Gobiernos de Australia y el Canadá formularon una disculpa nacional por la violación sistemática de los derechos humanos de los niños indígenas en el contexto de las políticas de asimilación del pasado.

17. La Unión Interparlamentaria y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) reconocieron la importancia de la participación política directa y la representación de los pueblos indígenas y, en 2008, iniciaron un proyecto para promover parlamentos integradores. Esta iniciativa facilita la cooperación activa entre los gobiernos, las oficinas exteriores del PNUD y las organizaciones de pueblos indígenas. También amplía la capacidad de los funcionarios gubernamentales y de los representantes de las organizaciones de pueblos indígenas para poner en marcha procesos integradores y participativos de formulación de políticas e incorporar los derechos de los pueblos indígenas a las políticas y estrategias nacionales.

18. En Rusia se estableció en 2008 el Primer Congreso del Pueblo Sami de la Región de Murmansk con el objetivo de representar a los pueblos indígenas en los gobiernos regionales de las zonas septentrional y del extremo oriental de la Federación de Rusia, así como en las Conferencias de la zona del Ártico. En algunos casos, los Estados también han notificado el establecimiento de partidos políticos de pueblos indígenas, como en el caso de Nepal y el Ecuador.

19. Habida cuenta de que las mujeres indígenas son un grupo al que se concede particular atención en la Declaración, en el Programa de Acción del Segundo Decenio y en la labor que realiza el Foro Permanente ha aumentado la conciencia respecto de su situación de discriminación múltiple y se han emprendido iniciativas para hacerle frente. Por ejemplo, el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) ha apoyado el proceso de integración política de las mujeres indígenas en la zona meridional de Bolivia mediante actividades para ampliar su capacidad de promoción y su participación política (véase E/C.19/2008/4/Add.2). A nivel regional, el UNIFEM presta una especial atención a la lucha contra la violencia por motivos étnicos y de género, y ha puesto en marcha programas específicos centrados en el acceso de las mujeres indígenas a la justicia⁵.

20. Sin embargo, en muchos Estados los pueblos indígenas y en particular las mujeres indígenas aún se enfrentan, en general, a la falta de reconocimiento oficial y de participación política directa. Aunque en la región de Asia y el Pacífico vive aproximadamente el 70% de los pueblos indígenas del mundo, solo algunos Estados de la región han reconocido oficialmente la existencia de pueblos indígenas en su territorio, y en la mayoría de los países la participación política y la representación de los pueblos indígenas en los procesos legislativos nacionales es escasa o inexistente⁶.

21. En el contexto de África no se suele reconocer los pueblos indígenas y, en consecuencia, se deniegan sus reclamaciones colectivas en relación con la tierra y los recursos naturales, como demuestra un estudio elaborado en 2009 por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos titulado “The rights of indigenous peoples in 24 African countries”.

22. Cuando se han señalado avances con respecto a la integración de los pueblos indígenas en la formulación de políticas nacionales cabe atribuirlos principalmente a las actividades de promoción de las organizaciones de pueblos indígenas, que han

⁵ Informe anual de 2009 dirigido por el UNIFEM al Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas; www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/UNIFEM_report_8th_session_en.pdf.

⁶ Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, *The Indigenous World 2008*.

sido cada vez más decisivas para impulsar iniciativas de cooperación a largo plazo en los Estados y, asimismo, en relación con las organizaciones internacionales de desarrollo. El Foro Permanente también ha aportado una gran contribución ya que ha ofrecido un foro de alto nivel en el que pueden escucharse las voces de los pueblos indígenas y ha promovido la sensibilización respecto de sus problemas y de la necesidad de su integración en los procesos de desarrollo, incluidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Como se observa, por ejemplo, en los debates sobre el cambio climático, los pueblos indígenas han mostrado una actitud cada vez más proactiva al asistir a conferencias internacionales para que sus puntos de vista se incluyan en las deliberaciones y para abogar por su participación plena y efectiva en todas las actividades de la agenda política internacional que les interesen o les afecten, como se afirmó en la Declaración de Anchorage de la Cumbre Mundial de los Pueblos Indígenas sobre el Cambio Climático celebrada en abril de 2009.

23. Desde una perspectiva regional, la Comisión Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos ha aportado una importante contribución a la sensibilización sobre las cuestiones de los pueblos indígenas y su inclusión en la agenda política. Durante las negociaciones de la Declaración, la Comisión desempeñó una función esencial al facilitar el diálogo y la comprensión de sus disposiciones entre los Estados africanos. No obstante, todavía no se ha procedido a la aplicación efectiva de la Declaración en el plano nacional.

24. La Comunidad Andina, el Sistema de Integración Centroamericana, la Comunidad y el Mercado Común del Caribe así como el Consejo Ártico son otros ejemplos de foros regionales que han incluido las cuestiones de los pueblos indígenas en sus programas políticos oficiales. La promoción de iniciativas de ese tipo a nivel intergubernamental reviste particular importancia para los pueblos indígenas, ya que a menudo se enfrentan a situaciones transfronterizas y, por tanto, se hallan bajo la jurisdicción de varios Estados.

25. En el marco de las instituciones internacionales, incluidas las del sistema de las Naciones Unidas, se han elaborado importantes disposiciones y modelos para la consulta y participación con miras a orientar una aplicación más amplia del principio de participación, que es un pilar fundamental de la Declaración. Un ejemplo concreto reciente es la adopción por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola de una política sobre los pueblos indígenas que reconoce explícitamente el principio del consentimiento libre, previo e informado y prevé el establecimiento de un grupo consultivo de pueblos indígenas en la organización⁷.

26. A nivel mundial, el Foro Permanente ha impulsado el apoyo, la visibilidad y el compromiso respecto de las cuestiones indígenas, como demuestran el aumento de la participación y la presentación voluntaria de informes por los Estados Miembros, los organismos de las Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales, así como el mayor número de representantes de pueblos indígenas que participan en el período de sesiones anual del Foro Permanente.

27. A raíz de una reforma de los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, el Consejo de Derechos Humanos, en su resolución 6/36 de 14 de diciembre de 2007, estableció un mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas. El nuevo mecanismo de expertos es un instrumento importante

⁷ www.ifad.org/english/indigenous/documents/ip_policy_e.pdf.

en la labor intergubernamental sobre los derechos de los pueblos indígenas, especialmente en la investigación y documentación de las cuestiones que les atañen.

28. La incorporación y la vinculación de la Declaración a otros instrumentos normativos y programáticos internacionales han sido esenciales para promover la participación de los pueblos indígenas en los programas internacionales de desarrollo. En este contexto es importante destacar la función cada vez mayor que desempeñan, por ejemplo, el Convenio sobre la Diversidad Biológica, el fondo especial de contribuciones voluntarias para facilitar la participación de las partes que son países en desarrollo y, especialmente, el Grupo de trabajo sobre el artículo 8 j), que en conjunto han proporcionado mecanismos para que los pueblos indígenas participen directamente en la labor relacionada con el Convenio y en la aprobación de las Directrices de Akwé Kon⁸.

29. El programa del Grupo de trabajo sobre el artículo 8 j) incluye el establecimiento de indicadores para preservar los conocimientos tradicionales, así como de mecanismos para abordar las causas de la pérdida de esos conocimientos, y la elaboración de un código de ética para garantizar el respeto del patrimonio cultural e intelectual de los pueblos indígenas pertinente para la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica.

30. Otro ejemplo significativo de la promoción del propósito y los objetivos del Segundo Decenio es la vinculación entre las disposiciones de la Declaración y la Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales, que entró en vigor en 2007 y ya cuenta con más de un centenar de Estados partes. La Convención es esencial en los esfuerzos para asegurar el derecho de los pueblos indígenas a crear y difundir sus bienes y servicios culturales en un entorno equitativo⁹.

31. Otro importante instrumento operacional para promover las cuestiones de los pueblos indígenas en un contexto intergubernamental es el Grupo de Apoyo Interinstitucional sobre Cuestiones Indígenas, que actualmente cuenta con 32 organismos y organizaciones participantes.

32. Desde una perspectiva global, el mecanismo de participación en el marco del Programa de las Naciones Unidas de reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación forestal en los países en desarrollo (UN-REDD) y el Programa de Pequeñas Donaciones del Fondo para el Medio Ambiente Mundial, del PNUD, son otros ejemplos de mecanismos de participación establecidos para los pueblos indígenas. Para colaborar de forma más efectiva con los pueblos indígenas, los programas han proporcionado apoyo directo a proyectos indígenas y se han establecido mecanismos de consulta en los que participan los pueblos indígenas.

33. A nivel programático, especialmente en las organizaciones intergubernamentales, se están logrando progresos y recientemente se han puesto en marcha iniciativas para facilitar nuevas formas de participación e integración de los

⁸ Directrices voluntarias para realizar la evaluación de las repercusiones culturales, ambientales y sociales de las intervenciones propuestas para su ejecución en sitios sagrados, tierras y cursos de agua tradicionalmente ocupados o utilizados por comunidades indígenas y locales o que podrían tener consecuencias para ellos.

⁹ Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales, decimoquinto párrafo del preámbulo. También se hace referencia explícita a los pueblos autóctonos en el octavo párrafo del preámbulo y en los artículos 2 y 7 de la Convención.

pueblos indígenas en programas y actividades. Sin embargo, todavía es notable la falta de colaboración sistemática y generalizada, así como de mecanismos para la participación directa en instituciones internacionales, programas de desarrollo y actividades relacionadas con los proyectos en esferas o cuestiones relacionadas con los pueblos indígenas, y relativamente pocas instituciones internacionales han elaborado directrices, políticas institucionales o políticas de salvaguardia sobre la colaboración con los pueblos indígenas¹⁰.

34. A pesar de las políticas e iniciativas antes mencionadas, las instituciones nacionales, las organizaciones internacionales de desarrollo y las instituciones financieras todavía celebran consultas con los pueblos indígenas predominantemente en función de las necesidades. Los principales motivos a los que obedece esta situación son la falta de recursos, de instrumentos metodológicos y de tiempo en los procesos de programación.

35. La disponibilidad de información en las lenguas de los pueblos indígenas, y el acceso a ella, es otro factor importante para promover una participación eficaz de los pueblos indígenas, concederles una ciudadanía efectiva y garantizar una participación real e informada en la formulación de políticas nacionales y en las actividades de desarrollo. El uso sistemático de las lenguas de los pueblos indígenas y su reconocimiento solo se consideran importantes en algunos Estados y organizaciones internacionales de desarrollo. En Escandinavia y América del Sur, algunos Estados han declarado que las lenguas indígenas son idiomas nacionales que se incluirán en los sistemas educativos y también prestan servicios públicos en lenguas indígenas. Con respecto a la Declaración y al Convenio núm. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, se ha hecho un gran esfuerzo por traducir esos instrumentos a más de un centenar de lenguas indígenas¹¹.

36. Cuando se examina la integración de los pueblos indígenas y la cuestión de la no discriminación de forma global, una de las conclusiones a las que cabe llegar es que la Declaración se ha convertido en una referencia fundamental para la consolidación de un enfoque basado en los derechos humanos de las actividades y los programas que se centran en las cuestiones de los pueblos indígenas, en particular el derecho a la libre determinación y el derecho al consentimiento libre, previo e informado. Sin embargo, esta tendencia es mucho más clara a nivel intergubernamental que a nivel nacional, ya que muchos Estados todavía no reconocen siquiera la presencia de pueblos indígenas en sus países. La exclusión política y la falta de representación de esos pueblos en el gobierno y en los procesos y órganos de adopción de decisiones nacionales es un desafío importante.

¹⁰ Han formulado políticas sobre los pueblos indígenas las siguientes organizaciones e instituciones financieras: el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, el Banco Europeo de Inversiones, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas de reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal en los países en desarrollo (UN-REDD) y, en fecha más reciente, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, en 2009.

¹¹ En relación con la traducción de la Declaración a diversos idiomas, véase www.un.org/esa/socdev/unpfii/en/declaration.html.

B. Redefinición de políticas de desarrollo culturalmente adecuadas (objetivo 3)

37. Como se indica en los artículos 3 y 32 de la Declaración, la libre determinación debe ser el elemento central de las actividades de los Estados y las organizaciones internacionales que se ocupan de la cuestiones de los pueblos indígenas para que estos pueblos puedan ejercer su derecho a definir y establecer prioridades y estrategias para la explotación y utilización de sus recursos, o en relación con las actividades que afectan a sus tierras o territorios.

38. El tercer objetivo del Programa de Acción para el Segundo Decenio se ha establecido para promover la redefinición de las políticas de desarrollo a todos los niveles. Las instituciones nacionales y las organizaciones internacionales a las que se ha encomendado el mandato de ocuparse del desarrollo se enfrentan cada vez más al desafío que supone apartarse de los sistemas de desarrollo basados en la asimilación y alentar la integración, participación y valoración de las culturas, los conocimientos y los planteamientos tradicionales de los pueblos indígenas en todos los niveles del proceso de desarrollo.

39. En el marco del Segundo Decenio y de la Declaración se pide la aplicación de un enfoque holístico y endógeno del desarrollo, que sea integrador y esté basado en las aspiraciones de los pueblos indígenas, así como en el respeto y la protección de su diversidad y singularidad. Si bien el primer Decenio puso de relieve una brecha relativamente amplia entre las intenciones y la aplicación efectiva de políticas de desarrollo integradoras de los derechos y las cuestiones de los pueblos indígenas, el Segundo Decenio ha generado hasta la fecha importantes iniciativas y modelos para dar un nuevo enfoque a la labor relacionada con las cuestiones de los pueblos indígenas.

40. Como ejemplo cabe citar el programa de la OIT que brinda apoyo a los Estados Miembros para integrar las cuestiones de los pueblos indígenas en los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza y los planes de desarrollo nacionales. Desde 1999, esa iniciativa ha permitido crear modelos y mecanismos de participación y ha facilitado el diálogo entre los gobiernos y las organizaciones de pueblos indígenas para elaborar planes de desarrollo nacionales y sectoriales integradores en países donde hasta fecha reciente no se prestaba suficiente atención a los pueblos indígenas.

41. Otras iniciativas selectivas son los fondos fiduciarios y los proyectos en pequeña escala, establecidos específicamente para promover el desarrollo de los pueblos indígenas en el marco de programas de desarrollo nacionales o internacionales existentes, una modalidad que cada vez es más popular en el ámbito institucional y entre los donantes. Sin embargo, la cantidad real de fondos de los donantes que se destina a programas para el desarrollo de los pueblos indígenas solo representa una pequeña parte de los presupuestos generales asignados al desarrollo, tanto en el marco de las organizaciones internacionales de desarrollo como en los presupuestos nacionales.

42. La incorporación y la integración en gran escala de los pueblos indígenas, así como su participación en programas específicos nacionales o internacionales se ven obstaculizadas por diversos factores, como la incomprensión y el desconocimiento de las cuestiones indígenas, la falta de recursos y capacidad técnica y también, en algunos casos, una falta de voluntad política. En el plano nacional, cuestiones

complejas como los derechos sobre la tierra, el cambio climático, los conflictos armados, los efectos de la globalización y la privatización, la concesión de recursos naturales, la escasez de recursos y la discriminación, a menudo son factores que determinan la forma de abordar las cuestiones de los pueblos indígenas en los procesos de desarrollo.

43. Los pueblos indígenas de la región andina de América Latina han aportado una contribución importante al proceso de redefinición de las políticas nacionales e internacionales de desarrollo. Mediante conceptos como “Buen vivir”, aplicados en la práctica desde 2009 en el marco del nuevo plan nacional de desarrollo del Ecuador, se propone una reformulación de la interpretación dominante de bienestar social y económico en forma de un desarrollo alternativo que prevea la libre determinación, vinculado a las relaciones históricas, culturales y espirituales de los pueblos indígenas con la Madre Tierra y con sus tierras y territorios¹².

44. A escala mundial, se está estudiando la reformulación del concepto de desarrollo y se está promoviendo entre los pueblos indígenas de todas las regiones del mundo, y cada vez más también en el sistema de las Naciones Unidas. El Foro Permanente adopta sistemáticamente recomendaciones en este sentido. El tema especial del noveno período de sesiones del Foro Permanente fue “Desarrollo con cultura e identidad”. Además de la interesante labor preparatoria realizada por expertos y organismos de las Naciones Unidas sobre este tema especial (véanse E/C.19/2010/14 y E/C.19/2010/8), el Foro Permanente aprobó un amplio conjunto de recomendaciones sobre el desarrollo con cultura e identidad¹³.

45. En el sistema de las Naciones Unidas, uno de los avances más importantes del Segundo Decenio en relación con la promoción del desarrollo con cultura e identidad de los pueblos indígenas ha sido la revisión en 2007 de las Directrices del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo relativas a la evaluación común para los países y al Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Las Directrices revisadas incluyen 15 menciones a los pueblos indígenas y se están aplicando actualmente en el sistema de las Naciones Unidas mediante actividades de sensibilización y creación de capacidad que realizan en todo el mundo los equipos de las Naciones Unidas en los países, un proceso impulsado por la secretaría del Foro Permanente y el Grupo de Apoyo Interinstitucional sobre Cuestiones Indígenas. En 2008, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo aprobó las Directrices relativas a las cuestiones de los pueblos indígenas, para aplicar en el ámbito nacional el marco normativo de la Declaración, el Convenio núm. 169 de la OIT y los instrumentos internacionales pertinentes.

46. La inclusión de las cuestiones de los pueblos indígenas en la aplicación de las políticas internacionales de desarrollo indica una tendencia creciente entre las organizaciones internacionales a reconocer las necesidades particulares de los pueblos indígenas en sociedades que antes se consideraban monoculturales, así como a establecer mecanismos para respetar los valores y los procesos de adopción de decisiones locales de los pueblos indígenas. A pesar de deficiencias en la ejecución, se ha ampliado la función de los pueblos indígenas como agentes de su propio desarrollo y la comprensión de la importancia que reviste su consentimiento

¹² Declaración de los pueblos indígenas para la soberanía alimentaria, Roma, 2009, www.madre.org/index.php?s=4&news=243.

¹³ *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 2010, Suplemento núm. 23 (E/2010/43-E/C.19/2010/15)*, cap. I.B, párrs. 4 a 35.

y participación en los proyectos que tienen repercusión en su bienestar y sus medios de subsistencia.

47. Aunque las iniciativas de desarrollo y los mecanismos de consulta culturalmente adecuados están ganando terreno, el sistema internacional de desarrollo y, en particular, los programas y planes nacionales de desarrollo, se enfrentan todavía a duras críticas de los pueblos indígenas en relación con las consecuencias de los programas de desarrollo, los proyectos de gran envergadura y la globalización en sus comunidades y territorios, así como con la falta de mecanismos útiles e institucionalizados para la celebración de consultas y para su participación en la elaboración y ejecución de esos proyectos.

48. En particular, los pueblos indígenas han planteado cuestiones relacionadas con determinadas iniciativas, por ejemplo el Programa de las Naciones Unidas de reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación forestal en los países en desarrollo (UN-REDD), que tienen un impacto negativo en sus comunidades y violan su derecho al consentimiento libre, previo e informado. A este respecto, los movimientos de pueblos indígenas han iniciado campañas de sensibilización en todo el mundo, centrándose en las amenazas que suponen los mecanismos y las estrategias de desarrollo para los territorios y las comunidades indígenas si los proyectos se siguen ejecutando sin su cooperación y participación.

49. A pesar del creciente interés en la participación e integración de los pueblos indígenas, se hace sistemáticamente patente la amplia brecha que existe entre una declaración de política y su ejecución efectiva en relación con las cuestiones fundamentales de la gobernanza, los derechos sobre la tierra, los recursos naturales y otros derechos colectivos indígenas.

50. Durante el octavo período de sesiones del Foro Permanente se examinó el grado de aplicación de las recomendaciones del Foro relativas al desarrollo social y económico. Se observó que se había notificado que el 52% de las recomendaciones de ese tipo emitidas en períodos de sesiones anteriores se habían aplicado o estaban en aplicación, mientras que respecto del 46% de ellas no se habían recibido notificaciones.

51. En cuanto al seguimiento nacional de las recomendaciones, como muchos Estados Miembros no presentan informes resulta más difícil evaluar el grado de aplicación de las recomendaciones del Foro Permanente. En la medida en que un número creciente de Estados Miembros presente informes anuales al Foro Permanente sobre las actividades que realizan para abordar las cuestiones de los pueblos indígenas, en particular las relativas al desarrollo socioeconómico, al Foro le resultará más fácil evaluar el progreso en el futuro. La práctica del Foro Permanente recientemente establecida de mantener un amplio diálogo con organismos de las Naciones Unidas ha demostrado ser un mecanismo importante para evaluar la aplicación de las recomendaciones.

52. Los factores que han facilitado procesos internacionales de desarrollo que respetan las particularidades culturalmente de los pueblos indígenas y les dan participación han sido la firme promoción de los pueblos indígenas en el ámbito nacional e internacional; los informes y las recomendaciones del Foro Permanente y su constante prestación de servicios de seguimiento y apoyo a las iniciativas mundiales, regionales y nacionales; el establecimiento de políticas nacionales sobre las cuestiones indígenas por organismos de las Naciones Unidas y otras

organizaciones intergubernamentales; y la constante promoción y labor técnica del Grupo de Apoyo Interinstitucional sobre Cuestiones Indígenas.

C. Adopción de políticas y programas que tengan objetivos específicos para el desarrollo de los pueblos indígenas (objetivo 4)

53. Los pueblos indígenas siempre van a la zaga de la población no indígena en todas las regiones del mundo en relación con la mayoría de los indicadores de bienestar y pobreza. Los pueblos indígenas, con una población de 370 millones de personas, constituyen aproximadamente el 5% de la población mundial pero representan el 15% de los pobres del mundo y aproximadamente un tercio de las 900 millones de personas que viven en condiciones de extrema pobreza en las zonas rurales del mundo¹⁴. El cuarto objetivo del Segundo Decenio es promover la adopción de políticas, programas, proyectos y presupuestos que tengan objetivos específicos para el desarrollo de los pueblos indígenas, con inclusión de parámetros concretos, e insistiendo en particular en las mujeres, los niños y los jóvenes indígenas.

54. Se aprecia un reconocimiento creciente de que las intervenciones selectivas y las medidas positivas en favor de los pueblos indígenas son necesarias para promover sus derechos individuales y colectivos, así como para reducir efectivamente la marginación social y económica a la que muchos se enfrentan.

55. Los Estados trabajan cada vez más con oficinas regionales o nacionales de organismos de las Naciones Unidas como la OIT, el PNUD, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, el Fondo de Población de las Naciones Unidas, el UNIFEM, el FIDA y otras entidades para fortalecer su papel en la creación de intervenciones selectivas, la mayoría en pequeña escala, en relación con las cuestiones de los pueblos indígenas. Los esfuerzos se han centrado principalmente en intervenciones en esferas como la educación y la salud, con el objetivo de desarrollar sistemas de educación y de atención de salud adaptados a las culturas de los pueblos indígenas con su participación.

56. Como las mujeres y los jóvenes indígenas hacen frente a importantes desafíos para lograr el pleno goce de sus derechos humanos, el Foro Permanente ha prestado una atención especial a estos dos grupos en su labor. Los derechos humanos de las mujeres indígenas están protegidos por todas las disposiciones de la Declaración que, en el artículo 22, pide que se preste especial atención a los derechos de la mujer y a sus necesidades especiales. También en el Plan de Acción del Segundo Decenio se exhorta a los Estados a adoptar medidas para asegurar que las mujeres indígenas gocen de protección y garantías plenas contra todas las formas de violencia y discriminación.

57. Durante el octavo período de sesiones del Foro Permanente, celebrado en 2009, se realizó un examen del grado de aplicación de sus recomendaciones relativas a la mujer indígena. Sobre la base de los informes anuales de los Estados y los organismos de las Naciones Unidas, el Foro Permanente llegó a la conclusión de que tanto los Estados como los organismos de las Naciones Unidas habían aplicado

¹⁴ *State of the World's Indigenous Peoples* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: 09.VI.13), pág. 21.

una amplia gama de importantes iniciativas para mejorar la situación de la mujer indígena y cumplir las recomendaciones formuladas al respecto por el Foro Permanente (véase E/C.19/2009/9). Se determinó que la mayor sensibilización y movilización de las mujeres indígenas en todo el mundo era un factor importante, junto al establecimiento de un equipo de tareas interinstitucional que se encargó específicamente de esta cuestión desde 2004 hasta 2007. El equipo de tareas sobre las mujeres indígenas brindó a los organismos de las Naciones Unidas participantes la oportunidad de promover los intereses especiales de las mujeres indígenas en el marco de la labor del sistema de las Naciones Unidas.

58. A pesar de que se están aplicando iniciativas específicas, el Foro Permanente también concluyó en su examen que una serie de recomendaciones no se había llevado a la práctica principalmente debido a la falta de recursos financieros tanto de los gobiernos como de los organismos de las Naciones Unidas. También se observó que la falta de conocimiento sobre las cuestiones de los pueblos indígenas tenía en general un claro impacto negativo, en particular en las cuestiones relacionadas con la mujer.

59. Aparte de la OIT, con su Convenio núm. 169 y el marco institucional para su promoción, y de los órganos y mecanismos de las Naciones Unidas encargados específicamente de ocuparse de las cuestiones de los pueblos indígenas, solo algunas organizaciones, entre ellas el FIDA, consideran como esfera prioritaria las cuestiones de los pueblos indígenas.

60. A nivel nacional, los Estados han comunicado medidas específicas que están adoptando para abordar las cuestiones de los pueblos indígenas con objeto de alcanzar sus respectivos objetivos relacionados con el desarrollo humano, Objetivos de Desarrollo del Milenio o puntos de referencia de los planes nacionales de desarrollo. No obstante, las cuestiones de los pueblos indígenas se suelen abordar como un problema social de carácter más general, sin intervenciones estratégicas y específicas. Normalmente, las estrategias de reducción de la pobreza se ocupan de la situación de los medios de subsistencia de los pueblos indígenas junto a la de otros grupos vulnerables de una sociedad determinada. No es frecuente que la cuestión de los pueblos indígenas se aborde en los planes nacionales de desarrollo y, en todo caso, se les destinan proyectos menores y aislados y sus necesidades específicas no se integran en programas a gran escala.

61. La importancia que se atribuye a las intervenciones selectivas y a los fondos específicos para los pueblos indígenas proviene en gran medida del sistema de las Naciones Unidas y de otras organizaciones intergubernamentales mediante mecanismos específicos de asistencia que transmiten fondos a los pueblos indígenas. Se trata de proyectos como el programa de pequeñas donaciones establecido en el marco del Segundo Decenio, el mecanismo de asistencia para los pueblos indígenas, administrado por el FIDA, el Fondo de Contribuciones Voluntarias para las Comunidades Indígenas y Locales Acreditadas y el programa de becas de investigación en cuestiones indígenas de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, así como la iniciativa UN-REDD.

62. El Plan de Acción para el Segundo Decenio constituye un amplio marco y una iniciativa específica para promover las cuestiones de los pueblos indígenas en los planos regional, nacional e internacional. Sin embargo, solo en algunos Estados, organizaciones internacionales y de pueblos indígenas se han desarrollado actividades y programas específicos para promover el propósito y los objetivos del

Segundo Decenio. Cabe citar la estrategia para el Segundo Decenio elaborada por la organización no gubernamental Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas y el Fondo Fiduciario para las cuestiones indígenas mediante su programa de pequeñas donaciones en el marco del Segundo Decenio, administrado por la secretaría del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas¹⁵.

63. La tendencia general entre los gobiernos y las instituciones internacionales de desarrollo es apoyar proyectos y actividades en pequeña escala relacionados con las cuestiones de los pueblos indígenas, notificando que se ajustan a los objetivos del Segundo Decenio. Por consiguiente, en lo que respecta a los programas y proyectos de desarrollo específicos tanto nacionales como internacionales la visibilidad del Segundo Decenio ha sido relativamente escasa.

D. Promoción de mecanismos de supervisión estrictos y mejora de la rendición de cuentas a todos los niveles (objetivo 5)

64. La creación de mecanismos de supervisión estrictos y la mejora de la rendición de cuentas es fundamental para abordar las cuestiones de los pueblos indígenas, en particular respecto de la documentación del bienestar, la evaluación de los resultados de intervenciones específicas y de otra índole, así como del respeto de los derechos humanos de los pueblos indígenas.

65. Lamentablemente, todavía hay una tendencia general a excluir las cuestiones indígenas de los diagnósticos del desarrollo, la planificación nacional del desarrollo y otros procesos gubernamentales, situación que también se plantea en las actividades internacionales. En los informes nacionales y regionales sobre la situación del desarrollo humano y los progresos logrados en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, así como en los informes de evaluación común para los países y del Marco de las Naciones Unidas para el Desarrollo, los pueblos indígenas tienen poca visibilidad¹⁶. En general, esos informes no mencionan explícitamente a los pueblos indígenas y no se suele disponer de datos desglosados sobre ellos. Toda referencia a la situación del desarrollo de los pueblos indígenas se suele absorber en una agregación general de grupos de población socialmente vulnerables.

66. De acuerdo con la información facilitada por varios organismos de las Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales para el presente informe, se observa que solo algunos han establecido mecanismos de supervisión o indicadores específicos y apropiados para las cuestiones de los pueblos indígenas, y

¹⁵ Desde 2006 hasta la fecha el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para las cuestiones indígenas ha facilitado la financiación de 75 proyectos en todo el mundo (proyectos de un año de duración con un presupuesto medio de 10.000 dólares de los EE.UU. cada uno); el 41% de los proyectos corresponde a la esfera de los derechos humanos y están destinados a facilitar procesos de participación, a empoderar a los pueblos indígenas de todo el mundo a nivel comunitario, así como a promover la consecución del propósito y los objetivos concretos del Segundo Decenio.

¹⁶ Pueden consultarse estudios preliminares de algunos informes sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, así como sobre los informes de evaluación común para los países y del Marco de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en el apartado de publicaciones del sitio del Foro Permanente en www.un.org/esa/socdev/unpfii/en/publications.html.

un grupo aún más reducido ha integrado de forma específica y sistemática las estadísticas y los datos sobre pueblos indígenas en sus procesos de presentación de informes anuales, sea a nivel nacional, regional o mundial.

67. Se están elaborando nuevos modelos y enfoques de supervisión y fijación de criterios de referencia para las cuestiones de los pueblos indígenas desde una perspectiva de desarrollo. Entre ellos cabe citar una iniciativa del grupo de apoyo a los Objetivos de Desarrollo del Milenio del Grupo de Lucha contra la Pobreza, del PNUD, que ha estado preparando procesos de “examen entre pares” de los actuales y nuevos modelos de evaluación de las necesidades en relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en el marco de un nuevo proyecto de examen de esos modelos de evaluación desde la perspectiva de los derechos humanos. Estos modelos sirven de orientación a los equipos mundiales, regionales y nacionales a la hora de prestar apoyo a los países en que se ejecutan programas para elaborar estrategias de desarrollo basadas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El proyecto tiene como fin asegurar que los modelos de evaluación de las necesidades en relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio tengan en cuenta y reflejen normas y principios basados en los derechos, incluidos los derechos de los pueblos indígenas.

68. Otra contribución importante para promover la recopilación de datos y los mecanismos de supervisión centrados en particular en los pueblos indígenas ha sido la elaboración de indicadores culturalmente apropiados respaldados conjuntamente por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, el FIDA, la OIT, el Foro Internacional Indígena sobre Biodiversidad, Tebtebba Foundation, el Consejo Internacional de Tratados Indios, la secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, así como el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas y su secretaría. Se presentó un informe global de síntesis (E/C.19/2008/9) al Foro Permanente en su séptimo período de sesiones, en 2008.

69. Para el Foro Permanente ha revestido especial interés el establecimiento de indicadores y mecanismos de supervisión culturalmente apropiados. El Foro ha instado reiteradamente a los Estados y al sistema de las Naciones Unidas a aplicar indicadores y mecanismos de supervisión apropiados y adaptados a las cuestiones de los pueblos indígenas, en particular centrados en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

70. En el primer período de sesiones del Foro, celebrado en mayo de 2002, se pidió al Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas que elaborase una publicación sobre la situación de las poblaciones indígenas del mundo, en la que se presentaran datos y se debatieran cuestiones sobre los pueblos indígenas relacionadas con las esferas temáticas incluidas en el mandato del Foro¹⁷. La primera edición del informe solicitado, titulado *State of the World's Indigenous Peoples*¹⁴, se publicó en enero de 2010 y es un instrumento innovador en la promoción y documentación de la situación de los pueblos indígenas en el mundo.

71. Para poner de relieve y analizar la cuestión de la recopilación y el desglose de datos relativos a los pueblos indígenas, el Foro Permanente organizó un seminario de expertos en Nueva York del 19 al 21 de enero de 2004. Participaron en el seminario 36 expertos del sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones

¹⁷ Véase *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 2002, Suplemento núm. 23* (E/2002/43/Rev.1-E/CN.19/2002/3/Rev.1), cap. II.B, párr. 8.

intergubernamentales, así como representantes de los gobiernos, organizaciones de pueblos indígenas y el mundo académico, con inclusión de especialistas en estadística. Durante el seminario se destacaron algunos problemas y se formularon recomendaciones al respecto. El Foro Permanente respaldó las recomendaciones del seminario en posteriores periodos de sesiones¹⁸.

72. Desde una perspectiva jurídica internacional y nacional, tanto el Convenio núm. 169 de la OIT como la Declaración han pasado a ser cada vez más elementos de referencia en los fallos de los tribunales nacionales e internacionales sobre cuestiones relativas a los pueblos indígenas, en particular en el contexto de América Latina como, por ejemplo, en la causa emblemática *Awas Tingni*, en relación con la cual la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió en 2001 un fallo histórico que protegía los derechos colectivos de los pueblos indígenas sobre sus tierras y recursos.

73. En otra decisión emblemática, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos dictaminó en 2010 que el Estado de Kenya, al no mantener consultas o compensar adecuadamente al pueblo endorois, había violado la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. La Comisión instó a que se reconociera el derecho de los endorois a la propiedad de sus tierras ancestrales y su restitución. Este es el primer caso en que la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos emitió una decisión en la que reconocía expresamente el indigenismo —el mantenimiento de un estilo de vida que depende de la tierra ancestral— en el contexto africano.

74. El Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas es también un agente importante para la rendición de cuentas en la esfera de los derechos humanos. De conformidad con el mandato del Consejo de Derechos Humanos, que incluye realizar investigaciones y entablar un diálogo con los Estados sobre las violaciones de los derechos humanos cometidas contra los pueblos indígenas, el Relator Especial ha publicado, desde 2006, siete informes sobre países y tres informes especiales. Tras la aprobación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, el mandato del Relator Especial se ha modificado para incluir la promoción de la Declaración (véase la resolución 6/12 del Consejo de Derechos Humanos).

75. Varios Estados han establecido un mecanismo nacional específico de derechos humanos con un mandato sobre los pueblos indígenas y algunos han establecido un mecanismo para que los pueblos indígenas puedan solicitar reparación en el caso de decisiones adoptadas por los Estados. Como los pueblos indígenas de todo el mundo se han enfrentado a la discriminación y a la falta de acceso a los sistemas jurídicos nacionales y a procesos justos y equitativos, en muchos casos las organizaciones de pueblos indígenas han presentado sus reclamaciones a instituciones jurídicas internacionales, por ejemplo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y, recientemente, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, así como algunos mecanismos y órganos creados en virtud de tratados internacionales de derechos humanos, como el Comité de Derechos Humanos, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y los diversos Relatores Especiales del Consejo de Derechos Humanos.

¹⁸ E/C.19/2004/2.

III. Conclusiones

76. En el presente informe se han señalado y analizado los progresos en la consecución del propósito y los objetivos del Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo y se han ofrecido ejemplos apropiados de iniciativas que han promovido su consecución.

77. El Segundo Decenio (2005-2014) sigue a un primer decenio (1995-2004) que, tras su conclusión, se consideró que no había alcanzado su propósito y objetivos principales. Especialmente respecto de la aprobación de una declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y de la aplicación de medidas en materia de derechos humanos en el ámbito nacional, el primer Decenio no consiguió una repercusión adecuada. En el propósito y los objetivos del Segundo Decenio se señalan esos desafíos y se pide que se intensifiquen los esfuerzos.

78. Durante la primera mitad del Segundo Decenio se han conseguido resultados significativos en relación con el propósito de “continuar fortaleciendo la cooperación internacional para la solución de los problemas a que se enfrentan los pueblos indígenas en esferas tales como la cultura, la educación, la salud, los derechos humanos, el medio ambiente y el desarrollo social y económico, mediante la prestación de asistencia técnica orientada a la acción y las actividades normativas pertinentes”.

79. Cabe señalar avances en la consecución de la meta del Segundo Decenio respecto de la participación de organizaciones de pueblos indígenas en la promoción de la igualdad, la aplicación de instrumentos normativos internacionales, entre ellos la Declaración, y el planteamiento de exigencias a los gobiernos, las empresas privadas y las organizaciones internacionales para que apliquen normas internacionales sobre los derechos de los pueblos indígenas.

80. También ha sido importante la propuesta, promovida por los pueblos indígenas, de un enfoque alternativo de la interpretación del desarrollo y el progreso. El sistema de las Naciones Unidas ha iniciado un diálogo en torno al concepto de desarrollo con cultura e identidad al que el Foro Permanente ha aportado una importante contribución en su noveno período de sesiones. El concepto todavía es nuevo en las prácticas de desarrollo y se dispone de pocos ejemplos de su aplicación efectiva. En el plano nacional, se han aplicado enfoques culturalmente apropiados principalmente en los sectores de la educación y la atención de salud.

81. En el sistema de las Naciones Unidas, el establecimiento de grupos de trabajo específicos sobre las cuestiones de los pueblos indígenas y la integración de estas cuestiones en los procesos de la evaluación común para los países y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, con inclusión de la publicación de las directrices del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo sobre las cuestiones indígenas, han contribuido de forma significativa a crear mayor conciencia institucional de las cuestiones de los pueblos indígenas, así como a la aplicación y la iniciación de programas e iniciativas destinados específicamente a esas cuestiones.

82. En el plano intergubernamental, la Declaración ha desempeñado una función crucial como referencia en la aplicación de otros mecanismos intergubernamentales vinculantes. Por tanto, se alienta cada vez más a los gobiernos a rendir cuentas sobre cuestiones específicas pertinentes a los pueblos indígenas, por ejemplo, en el marco

del Convenio sobre la Diversidad Biológica. La aprobación de la Declaración ha consolidado el enfoque basado en los derechos humanos entre las organizaciones intergubernamentales y en el plano nacional. No obstante, la Declaración solo ha tenido un efecto directo en el marco legislativo nacional y en la formulación efectiva de políticas en un grupo relativamente pequeño de Estados, lo que supone un desafío que debe seguir afrontándose en la segunda mitad del Segundo Decenio.

83. A nivel operativo, en los planos nacional, regional e internacional se han creado iniciativas experimentales y espacios para el diálogo y la promoción de las cuestiones de los pueblos indígenas. No obstante, el principio fundamental del consentimiento libre, previo e informado y su plena aplicación sigue siendo un desafío en la mayoría de los Estados y también en los programas internacionales de desarrollo.

84. Muchos Estados Miembros, organismos de las Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales han notificado iniciativas centradas específicamente en la situación de los medios de subsistencia de los pueblos indígenas tradicionalmente excluidos y marginados. Sin embargo, habida cuenta de que los pueblos indígenas constituyen un tercio de la población pobre de las zonas rurales, el alcance de los programas y proyectos específicos no refleja la gravedad de la situación y es necesario aumentar las actividades que obtienen resultados satisfactorios para conseguir un impacto sustancial en las vidas de los pueblos indígenas.

85. En relación con las actividades específicas destinadas a promover el Segundo Decenio, relativamente pocos gobiernos y organizaciones internacionales han emprendido acciones concretas y selectivas. En general, se ha notificado que las actividades que se llevan a cabo en relación con las cuestiones de los pueblos indígenas no suelen estar encaminadas al logro del propósito y los objetivos del Segundo Decenio, aunque se ajustan a ellos en gran medida.

86. Incluso en los Estados que han adoptado medidas legislativas sobre los derechos y las cuestiones de los pueblos indígenas su aplicación no suele ser eficaz, debido a la falta de conocimientos y de capacidad y al hecho de que no se han puesto en práctica las políticas.

IV. Recomendaciones

87. Ante los problemas señalados tanto en el ámbito nacional como en el internacional, durante la segunda mitad del Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo merecen al parecer especial atención las siguientes esferas principales:

a) A fin de lograr el propósito y los objetivos establecidos para el Segundo Decenio, se recomienda que los Estados Miembros interesados inicien la adopción de medidas para reconocer a los pueblos indígenas en sus países.

b) Se exhorta a los Estados a que establezcan marcos legislativos nacionales para los derechos de los pueblos indígenas, tanto individuales como colectivos, y a que implanten políticas y mecanismos institucionales para participar efectivamente en las cuestiones de los pueblos indígenas, tomando como punto de referencia las disposiciones de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

c) Es preciso proceder con urgencia al aumento de la dotación de fondos, la integración y la ampliación de los programas que han obtenido resultados satisfactorios en relación con las cuestiones de los pueblos indígenas para que la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio abarque también a los pueblos indígenas del mundo.

d) Se recomienda que los Estados Miembros estudien la posibilidad de crear comités nacionales especiales sobre el Segundo Decenio de los Pueblos Indígenas del Mundo para promover con mayor eficacia el cumplimiento de su propósito y objetivos.

e) El sistema de las Naciones Unidas, los Estados Miembros y los pueblos indígenas de todo el mundo deben seguir desplegando esfuerzos para lograr la plena aplicación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y hacerla plenamente efectiva.
