



Asamblea General

Distr. general
7 de mayo de 2010
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

Tercer período de sesiones

12 a 16 de julio de 2010

Tema 3 del programa provisional

Contribución al estudio sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones

Informe de la Secretaría*

* Documento presentado con retraso.

Índice

| | <i>Párrafos</i> | <i>Página</i> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|---------------|
| I. Introducción | 1–2 | 3 |
| II. Examen de las cuestiones pertinentes dimanadas de la labor de los órganos de tratados | 3–13 | 3 |
| A. Observaciones generales..... | 3 | 3 |
| B. Buenos ejemplos..... | 4–6 | 4 |
| C. Desafíos..... | 7–13 | 5 |
| III. Examen de las cuestiones pertinentes dimanadas de la labor del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas..... | 14–31 | 8 |
| A. Informes anuales..... | 14–21 | 8 |
| B. Buenos ejemplos y desafíos..... | 22–31 | 9 |
| IV. Mecanismos de consultas de las Naciones Unidas con los pueblos indígenas a nivel nacional y regional | 32–34 | 11 |

I. Introducción

1. En su resolución 12/13 el Consejo de Derechos Humanos pidió al Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas que llevara a cabo un estudio sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones, y que le presentara un informe sobre la marcha de los trabajos en su 15º período de sesiones y el estudio definitivo en su 18º período de sesiones.

2. El presente informe es una contribución de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) al informe sobre la marcha de los trabajos relativos al estudio sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones. En el informe se examinan las cuestiones pertinentes, incluidos los buenos ejemplos y los desafíos, que dimanaban de la labor de los órganos creados en virtud de tratados y del mandato del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. Asimismo, se exponen las actividades desarrolladas por el ACNUDH para promover los mecanismos consultivos de las Naciones Unidas a nivel regional y nacional.

II. Examen de las cuestiones pertinentes dimanadas de la labor de los órganos de tratados

A. Observaciones generales

3. Los órganos de tratados han formulado una serie de observaciones y recomendaciones generales que son pertinentes a la cuestión del derecho de los pueblos indígenas a participar en la adopción de decisiones. En su Observación general Nº 23, relativa a los derechos de las minorías (CCPR/C/21/Rev.1/Add.5), el Comité de Derechos Humanos señaló la necesidad de asegurar la participación efectiva de los pueblos indígenas en las decisiones que los afectaban, a fin de que disfrutaran de los derechos culturales amparados por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En el mismo año, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, en su Recomendación general Nº 23¹ relativa a los pueblos indígenas, pidió a los Estados partes que garantizaran su participación efectiva en la vida pública y que no se adoptara decisión alguna directamente relacionada con sus derechos e intereses sin su consentimiento informado. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en una serie de observaciones generales (E/C.12/1999/5, E/C.12/2000/4 y E/C.12/2002/11), se ha referido a la necesidad de que los pueblos indígenas participen en los procesos de adopción de decisiones que afectan su ejercicio de derechos concretos. En 2009, en su Observación general Nº 20, relativa a la no discriminación (E/C.12/GC/20), el Comité pidió que se asegurara el derecho de los individuos y grupos de individuos a participar en los procesos de toma de decisiones. Más recientemente, en su Observación general Nº 21, relativa al derecho de toda persona a participar en la vida cultural (E/C.12/GC/21), el Comité pidió a los Estados partes que respetaran el principio del consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas en todos los aspectos concernientes al ámbito de aplicación de sus derechos específicos. Por último, también en 2009, en su Observación general Nº 11, relativa a los niños indígenas y sus derechos en virtud de la Convención (CRC/C/GC/11), el Comité de los Derechos del Niño pidió que se consultara y se diera a los pueblos indígenas, incluidos

¹ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, 52º período de sesiones, Suplemento Nº 18 (A/52/18), anexo V.*

de manera efectiva los niños indígenas, la oportunidad de participar en la adopción de decisiones relacionadas con sus derechos e intereses.

B. Buenos ejemplos

4. En los últimos años, al examinar los informes de los Estados partes, los órganos de tratados han observado diversos buenos ejemplos y desafíos relacionados con el derecho de los pueblos indígenas a participar en la adopción de decisiones.

1. Reforma jurídica y constitucional

5. En muchas de sus observaciones finales los órganos de tratados han reconocido los esfuerzos realizados por los Estados para poner en práctica medidas constitucionales y jurídicas que promueven de diversas formas el derecho de los pueblos indígenas a la participación. Por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos acogió favorablemente las directrices en que Costa Rica daba instrucciones a sus jueces de que realizaran consultas con los pueblos indígenas cuando dirimieran litigios relacionados con sus intereses (CCPR/C/CRI/CO/5). En 2007, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial acogió con satisfacción los derechos y principios contemplados en la nueva Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, especialmente el derecho a la participación en la vida política (CERD/C/VEN/CO/18). En 2008, el Comité tomó nota con agrado de la aprobación en el Ecuador del Reglamento de consulta y participación (CERD/C/ECU/CO/19). Respecto del Perú, el Comité celebró la presentación del proyecto de ley de consulta y participación de los pueblos indígenas en materia ambiental (CERD/C/PER/CO/14-17). El Comité señaló que la ley buscaba adecuar otras leyes nacionales de manera que reflejaran el derecho de los pueblos indígenas a dar su consentimiento previo, libre e informado, particularmente en relación con proyectos y obras de infraestructura que pudieran afectar sus demás derechos. Por último, también en 2009, el Comité observó los esfuerzos realizados por Chile para emprender una reforma constitucional en materia de derechos de los pueblos indígenas, en particular en relación con las consultas previstas con esos pueblos (CERD/C/CHL/CO/15-18). En 2008, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales observó con satisfacción la adopción por Filipinas de las directrices sobre el consentimiento previo, libre e informado, en las que se ponía de relieve especialmente el derecho de los pueblos indígenas a participar en las decisiones que los afectarían (E/C.12/PHL/CO/4).

2. Adopción de procesos de consulta

6. En una serie de observaciones finales, los órganos de tratados han valorado positivamente los procesos de consulta iniciados de manera efectiva por los Estados con los pueblos indígenas. En 2009, el Comité de Derechos Humanos reconoció el proceso de consulta iniciado por Australia a fin de establecer un órgano nacional representativo de los indígenas que reemplazara a la Comisión para Aborígenes e Isleños del Estrecho de Torres (CCPR/C/AUS/CO/5). También en 2009, el Comité tomó nota de los esfuerzos de Colombia para celebrar consultas con las comunidades indígenas afectadas por megaproyectos de infraestructura y explotación de los recursos naturales (CERD/C/COL/CO/14).

C. Desafíos

1. Cumplimiento de la legislación vigente

7. En numerosas observaciones finales, los órganos de tratados han tomado nota con preocupación del incumplimiento o la no aplicación por los Estados partes de las leyes y políticas vigentes sobre el derecho de los pueblos indígenas a la participación. En el caso de Colombia, en 2009, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial expresó preocupación por la violación frecuente del derecho de las comunidades indígenas a ser consultadas y dar su consentimiento previamente sobre los megaproyectos de infraestructura y explotación de los recursos naturales (CERD/C/COL/CO/14). Más tarde en el mismo año, el Comité observó que, en el caso del Perú, no se respetaba plenamente en la práctica el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados y dar su consentimiento informado antes de que se procediera a la explotación de recursos naturales en sus territorios (CERD/C/PER/CO/14-17). En sus observaciones finales sobre Chile, el Comité expresó preocupación por la lentitud del proceso dirigido a emprender una reforma constitucional en materia de derechos de los pueblos indígenas (CERD/C/CHL/CO/15-18) y por el hecho de que no se respetara plenamente en la práctica el derecho de estos pueblos a ser consultados.

2. Representación en los órganos de adopción de decisiones y participación en la vida política

8. Los órganos de tratados han observado en repetidas ocasiones la representación sumamente insuficiente de los pueblos indígenas en puestos decisorios y su exigua participación en la vida política. En 2006, en sus observaciones finales sobre los informes de México y Guatemala (CEDAW/C/MEX/CO/6 y CEDAW/C/GUA/CO/6), el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer expresó preocupación por la representación insuficiente de la mujer indígena en cargos políticos y públicos a todos los niveles y su escasa participación en los procesos de adopción de decisiones. En 2007 el Comité volvió a expresar preocupación por la insuficiente representación de las mujeres, incluidas las indígenas, en los órganos electivos y en el poder judicial de Colombia (CEDAW/C/COL/CO/6). En el mismo año, en sus observaciones finales sobre Nicaragua, el Comité señaló la limitada participación de las mujeres indígenas en todos los ámbitos de la vida y las múltiples formas de discriminación a que se enfrentaban (CEDAW/C/NIC/CO/6). También en 2007, en sus observaciones finales sobre Suriname, el Comité expresó preocupación porque la mujer todavía no estuviera suficientemente representada en la vida pública y política, ni en los puestos decisorios (CEDAW/C/SUR/CO/3). Asimismo, en 2006, en sus observaciones finales sobre El Salvador, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial observó preocupado la escasa participación de los indígenas en el gobierno, los servicios de la administración pública y la dirección de los asuntos públicos a todos los niveles (CERD/C/SLV/CO/13). Por último, en sus observaciones finales sobre Guatemala, el Comité expresó preocupación por la escasa participación en la vida política, y en particular la falta de representación en el Congreso, de los pueblos indígenas, en especial las mujeres (CERD/C/GTM/CO/11).

9. En 2008, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial expresó preocupación por la escasa participación de los pueblos indígenas en la vida política de Nicaragua, en particular en sus consejos regionales autónomos (CERD/C/NIC/CO/14). Posteriormente, en sus observaciones finales sobre el informe de la Federación de Rusia, el Comité señaló la ausencia total de representación de los pueblos indígenas en la Duma del Estado de la Asamblea Federal (CERD/C/RUS/CO/19). También en 2008, el Comité observó la escasa participación de los pueblos indígenas de Namibia en la vida política y, en particular en el Parlamento (CERD/C/NAM/CO/12). En sus observaciones finales sobre

el Ecuador, el Comité expresó preocupaciones similares (CERD/C/ECU/CO/19). Igualmente, en sus observaciones finales sobre el Ecuador (CEDAW/C/ECU/CO/7) el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer informó de que las mujeres indígenas eran doblemente víctimas de discriminación y de violencia, por motivos de sexo y por su origen étnico, circunstancias que constituían obstáculos para el goce efectivo de su derecho a la plena participación en todas las esferas de la vida. Por último, en 2009, en sus observaciones finales sobre Chile, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial observó una vez más con preocupación la exigua participación de los pueblos indígenas en la vida política y su escasa representación en el Parlamento (CERD/C/CHL/CO/15-18).

10. En varias de sus observaciones finales (CEDAW/C/AUL/CO/5, CEDAW/C/GUA/CO/6, CEDAW/C/PHI/CO/6, CEDAW/C/COL/CO/6, CEDAW/C/SUR/CO/3, CEDAW/C/ECU/CO/7 y CEDAW/C/URU/CO/7), el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer recomendó que los Estados partes, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y su Recomendación general N° 25, adoptaran medidas para asegurar el aumento del número de mujeres, en especial indígenas, que participaban en la vida pública y en los procesos de adopción de decisiones. Asimismo, en sus observaciones finales sobre los informes del Ecuador y Chile, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial recomendó que los Estados partes, en cumplimiento del párrafo 4 d) de su Recomendación general N° 23, redoblaran sus esfuerzos para asegurar la plena participación de los pueblos indígenas, y en especial de las mujeres indígenas, en los asuntos públicos, y que tomaran medidas efectivas para asegurar que todos los pueblos indígenas participaran en todos los niveles de la administración pública (CERD/C/ECU/CO/19 y CERD/C/CHL/CO/15-18).

3. Ausencia de un proceso de consultas que asegure el consentimiento libre, previo e informado

11. En múltiples ocasiones, los órganos de tratados han formulado observaciones sobre la falta de un proceso de consultas que asegure el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas respecto de la explotación de los recursos naturales en sus territorios. En 2006, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales expresó preocupación por informaciones relativas a que en México no se consultaba debidamente a las comunidades indígenas y a veces se les impedía por la fuerza que participaran en las asambleas locales relacionadas con la ejecución de algunos proyectos de represas para centrales hidroeléctricas (E/C.12/MEX/CO/4). También en 2006, en sus observaciones finales sobre Guatemala (CERD/C/GTM/CO/11), el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial señaló con preocupación que no se consultaba a los pueblos indígenas ni se les informaba sobre el otorgamiento de licencias de explotación minera en sus territorios, y que se había promulgado una iniciativa legislativa que vulneraba su derecho a participar en la adopción de decisiones que los afectaban directamente.

12. En 2007, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial señaló que Nigeria no había realizado consultas productivas con las comunidades indígenas afectadas sobre la explotación en gran escala de los recursos naturales de la región del Delta y de otros estados del río Níger (CERD/C/NGA/CO/18). En el mismo año, el Comité hizo observaciones sobre proyectos de gran envergadura emprendidos por el Gobierno de la India en territorios habitados principalmente por pueblos indígenas sin haber recabado su consentimiento informado previo (CERD/C/IND/CO/19). En 2008, el Comité de Derechos Humanos observó que en Panamá no existía un proceso de consultas para recabar el consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas para la explotación de recursos naturales en sus territorios (CCPR/C/PAN/CO/3). El Comité formuló la misma observación entre sus observaciones finales sobre Nicaragua (CCPR/C/NIC/CO/3).

También en 2008, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales lamentó que Nepal careciera de un proceso de consultas para recabar el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas para la explotación de los recursos naturales en sus territorios (E/C.12/NPL/CO/2). En el mismo año, en sus observaciones finales sobre el Ecuador, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial reiteró su preocupación de que no se respetara plenamente en la práctica el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados antes de que se procediera a la explotación de recursos naturales en sus territorios (CERD/C/ECU/CO/19). En 2009, en sus observaciones finales sobre Suriname, el Comité expresó preocupación por el hecho de que el Ministerio competente siguiera concediendo licencias de minería sin consultar previamente a los pueblos indígenas ni facilitarles información (CERD/C/SUR/CO/12). En sus observaciones finales sobre el informe de Colombia, el Comité observó que en los casos de megaproyectos de infraestructura y explotación de los recursos naturales no se respetaba el derecho a las consultas y al consentimiento previos (CERD/C/COL/CO/14). Además, en sus observaciones finales sobre el Perú y Chile, el Comité señaló que en algunos casos no se había respetado plenamente el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados y a dar su consentimiento informado previo para la explotación de recursos naturales en sus territorios (CERD/C/PER/CO/14-17 y CERD/C/CHL/CO/15-18).

13. Los órganos de tratados también han expresado preocupación por la falta de consultas con las comunidades indígenas en relación con otros ámbitos que afectan sus derechos. En sus observaciones finales sobre la República Unida de Tanzania, el Comité de Derechos Humanos pidió al Estado parte que consultara a las comunidades indígenas antes de tomar decisiones sobre el establecimiento de reservas de caza, la concesión de licencias de caza o la ejecución de otros proyectos en sus tierras (CCPR/C/TZA/CO/4). Asimismo, en 2006 el Comité recomendó al Canadá que, en consulta con los pueblos indígenas, adoptara medidas para poner término a la discriminación que padecían las mujeres indígenas (CCPR/C/CAN/CO/5). En 2006, en sus observaciones finales sobre Guyana (CERD/C/GUY/CO/14), el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial recomendó que se consultara a los representantes de las comunidades indígenas y se obtuviera su consentimiento informado en cualquier proceso de toma de decisiones que afectara directamente sus derechos e intereses. En sus observaciones finales de 2008 sobre los Estados Unidos de América, el Comité recomendó al Estado parte que reconociera el derecho de los pueblos indígenas a participar en la adopción de decisiones que los afectaran, y realizara consultas y cooperara de buena fe con los pueblos indígenas interesados antes de aprobar y poner en marcha actividades en zonas de importancia espiritual y cultural para esas poblaciones (CERD/C/USA/CO/6). También en 2008, en sus observaciones finales sobre la Federación de Rusia, el Comité recomendó que el Estado parte asegurara que los indígenas estuvieran representados en los órganos decisorios, en particular en los órganos legislativos, a fin de velar por su participación efectiva en todo proceso de adopción de decisiones que afectara sus derechos e intereses legítimos (CERD/C/RUS/CO/19). En 2009, en sus recomendaciones a Colombia, el Comité subrayó la importancia de celebrar consultas con las comunidades indígenas correspondientes en la elaboración de los planes de desarrollo y las políticas de acción afirmativa que las afectasen (CERD/C/COL/CO/14).

III. Examen de las cuestiones pertinentes dimanadas de la labor del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas

A. Informes anuales

14. En 2002, el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas presentó su primer informe temático (ECN.4/2002/97). En el informe, que ofrece un panorama de las principales cuestiones de derechos humanos que afectan a los pueblos indígenas, el Relator Especial comenzó por analizar los instrumentos jurídicos internacionales vigentes, e hizo especial referencia a la obligación de consultar a los pueblos indígenas establecida en el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes y la recomendación, contenida en el Programa 21, de que los Estados posibilitaran la participación activa de las poblaciones indígenas. En sus conclusiones, el Relator Especial destacó algunos temas de especial preocupación, como la participación de los indígenas en los procesos de adopción de decisiones, los arreglos autonómicos, la gobernanza y la elaboración de políticas, prestando especial atención al pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos.

15. En su segundo informe temático, presentado en 2003, relativo a las consecuencias de los proyectos de desarrollo en gran escala en los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas (E/CN.4/2003/90), el Relator Especial determinó que el derecho a un consentimiento libre, informado y previo de los pueblos indígenas continuaba siendo una cuestión crucial, pues en general este derecho no se respetaba cuando se adoptaban decisiones sobre proyectos de desarrollo en gran escala en territorios indígenas. El Relator Especial declaró que, a fin de cambiar esa situación el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas era esencial para que se respetaran sus derechos humanos en relación con los grandes proyectos de desarrollo. Además, opinó que la libre participación de los pueblos indígenas, en su calidad de ciudadanos y asociados en igualdad de condiciones en los procesos de adopción de decisiones, era clave para el ejercicio efectivo de sus derechos humanos. A modo de ejemplo, el Relator Especial hizo referencia a los esfuerzos del Canadá para asegurar la participación de los pueblos indígenas en el desarrollo.

16. En su informe temático siguiente (E/CN.4/2004/80) el Relator Especial abordó la cuestión de la administración de justicia. Si bien el informe se centró en las violaciones generalizadas de los derechos de los pueblos indígenas en los sistemas de justicia, el Relator Especial recomendó que se respetara el principio básico de la consulta a los pueblos indígenas y de la participación de estos cuando se examinara la introducción de cambios en esos sistemas que pudieran afectarlos. En su informe temático sobre la educación y los pueblos indígenas (E/CN.4/2005/88), destacando la necesidad de reformar los sistemas de educación en muchos casos, el Relator Especial mencionó concretamente que los pueblos indígenas debían participar libremente en todas las etapas de esas reformas.

17. En el informe temático posterior, relativo a la aplicación de las normas sobre los derechos de los pueblos indígenas a nivel nacional e internacional (E/CN.4/2006/78), el Relator Especial trató de explicar las razones del desfase en la aplicación de la legislación y las reformas relacionadas con los derechos de los pueblos indígenas a nivel nacional. Como causas principales de este desfase señaló la escasa participación de los pueblos indígenas en los órganos legislativos y la ausencia de mecanismos de consulta y participación establecidos conjuntamente con dichos pueblos. Llegó a la conclusión de que el desfase

mencionado sólo podría eliminarse con la plena participación de las organizaciones indígenas. Recomendó, entre otras cosas, que se establecieran mecanismos de consulta y participación en relación con toda medida de alcance general o particular que afectara a los pueblos indígenas.

18. En 2008, el Relator Especial presentó su informe anual (A/HRC/9/9), que se centró en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. En su análisis del derecho a la libre determinación establecido en la Declaración, hizo observaciones sobre el aspecto participativo de este derecho, que, en su opinión, entrañaba la cooperación y la interacción de los pueblos indígenas con estructuras sociales más amplias de los países donde vivían.

19. El último informe anual del Relator Especial (A/HRC/12/34), presentado en 2009, está dedicado a analizar el deber del Estado de celebrar consultas con los pueblos indígenas sobre las cuestiones que los afectan. Tomando como punto de partida los fundamentos normativos y el carácter general del deber de celebrar consultas, el Relator Especial hizo hincapié en que esa obligación estaba firmemente basada en las normas internacionales de derechos humanos, a saber, en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, el Convenio N° 169 de la OIT, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

20. En cuanto al cumplimiento de esta obligación, el Relator Especial consideró que no existía una fórmula ni un procedimiento específicos que se aplicara a todas las situaciones o circunstancias. De conformidad con el artículo 19 de la Declaración y con el párrafo 2 del artículo 6 del Convenio N° 169 de la OIT, las consultas debían celebrarse de buena fe con el objetivo de lograr el consentimiento o un acuerdo entre las partes. El Relator Especial señaló también una serie de elementos de fomento de la confianza que podían reforzar el consenso.

21. Por último, el Relator Especial abordó la cuestión de la obligación de realizar consultas en relación con proyectos en que participaran también empresas privadas. En este sentido recordó que, de conformidad con principios bien fundados de derecho internacional, los gobiernos no podían eludir su deber de proteger los derechos de los pueblos indígenas delegando a empresas privadas la ejecución de actividades que afectaran a esos pueblos. El Relator Especial expresó su opinión de que, si bien en términos estrictamente jurídicos, salvo en ciertas circunstancias, el derecho internacional no imponía directamente a las empresas la responsabilidad de respetar los derechos humanos, de hecho cada vez más se evaluaba a las empresas privadas según su acatamiento de las normas internacionales de derechos humanos.

B. Buenos ejemplos y desafíos

22. En informes sobre misiones a distintos países, el Relator Especial ha expresado preocupación por la cuestión del derecho de los pueblos indígenas a participar en la adopción de decisiones y ser consultados. En particular, en muchos casos se han puesto de relieve cuestiones relacionadas con la celebración de consultas eficaces y pertinentes con los pueblos indígenas, la participación política y la representación en las instituciones nacionales, y la participación e inclusión de las mujeres en los procesos de adopción de decisiones.

1. Eficacia y pertinencia de las consultas con los pueblos indígenas

23. En varios países visitados por el Relator Especial se reconoció que la celebración de consultas eficaces y pertinentes constituía un desafío apremiante. A juicio del Relator

Especial, las consultas debían ajustarse a lo establecido en el derecho internacional, realizarse sistemáticamente y estar reguladas en la ley. En los casos en que no existían regulaciones legales de los procedimientos de consulta, se recomendó que los gobiernos consultaran a los pueblos indígenas también en relación con la elaboración de las leyes que regularan su participación en la adopción de decisiones e hicieran efectivo su derecho al consentimiento previo (véanse E/CN.4/2004/80/Add.2 y A/HRC/12/34/Add.6 y Add.8).

24. En los informes sobre las misiones se hace evidente que, para que sean eficaces y pertinentes, las consultas deben realizarse de buena fe, mucho antes de que se adopte la decisión, y sobre la base de información al alcance de los pueblos indígenas.

25. En sus informes sobre visitas a distintos países, el Relator Especial consideró que no se aplicaban con eficacia los instrumentos internacionales para la protección del derecho a consultas previas, y que las normas nacionales que regulaban las consultas con los pueblos indígenas eran inadecuadas (véanse E/CN.4/2003/90/Add.2, A/HRC/4/32/Add.2 y Add.3 y A/HRC/12/34, Add.2, Add.3, Add.4, Add.5 y Add.8).

2. Participación política de los pueblos indígenas

26. Como señaló el Relator Especial, para que la participación en los asuntos públicos sea eficaz, debe ampliarse horizontalmente, en los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, y verticalmente, a los niveles local, estatal y federal. En este sentido se recomienda y encomia, como ejemplo de buena práctica, la aplicación de un sistema de cuotas reservadas para los representantes de los pueblos indígenas en las instituciones locales, estatales y federales (E/CN.4/2006/78/Add.3 y A/HRC/12/34/Add.2 y Add.3).

27. Por ejemplo, durante su misión a Nueva Zelanda, el Relator Especial observó con agrado el sistema de composición parlamentaria mixta proporcional como ejemplo de buena práctica de inclusión política y participación de los pueblos indígenas. Mediante este sistema se establecen cuotas para la representación de los indígenas en el Parlamento. El Relator Especial señaló que, pese a sus limitaciones, el sistema había permitido promover la inclusión política de los maoríes, que ya habían rebasado el número mínimo de representantes establecido en el propio sistema (E/CN.4/2006/78/Add.3).

28. En su misión al Estado Plurinacional de Bolivia, el Relator Especial reconoció los esfuerzos del Gobierno para asegurar la inclusión política, en particular mediante la Ley de participación popular N° 1551, de 1994, que reconoció la personalidad jurídica de las organizaciones territoriales de base, constituidas o no por pueblos indígenas, y fortaleció el federalismo financiero y político, al proporcionar a los municipios recursos presupuestarios y para el ejercicio de sus competencias (A/HRC/6/15/Add.2). Además, en el caso de este Estado, la reforma constitucional ha ofrecido a los pueblos indígenas una mayor autonomía, que se ejerce junto a otras formas de autonomía reconocidas en la Constitución.

29. Durante su visita a Kenya (A/HRC/4/32/Add.3), el Relator Especial observó que el hecho de que el sistema político dividiera a las comunidades indígenas en diferentes unidades administrativas y electorales afectaba gravemente el ejercicio pleno del derecho a la participación en la vida política, reduciendo la capacidad real de representación de los pueblos indígenas.

30. En algunos casos, el Relator Especial recomendó que las organizaciones y comunidades indígenas fortalecieran su capacidad de controlar y gestionar sus propios asuntos y participar efectivamente en la adopción de todas las decisiones que las afectaran (A/HRC/12/34/Add.2 y Add.6).

3. La mujer y los procesos de adopción de decisiones

31. En algunos casos (A/HRC/4/32/Add.3 y A/HRC/12/34), el Relator Especial expresó preocupación porque no se incluyera a las mujeres en los procesos de adopción de decisiones. Posteriormente recomendó que los gobiernos y las comunidades y organizaciones indígenas eliminaran la discriminación por motivos de género en los procesos de adopción de decisiones a nivel comunitario y nacional.

IV. Mecanismos de consultas de las Naciones Unidas con los pueblos indígenas a nivel nacional y regional

32. Desde 2002 el ACNUDH, en colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ha promovido la creación de mecanismos de consultas entre las Naciones Unidas y los pueblos indígenas en los países, especialmente en el marco del Programa de Fortalecimiento de los Derechos Humanos del PNUD y el ACNUDH. Se ha puesto en marcha una fase piloto en el Ecuador, el Estado Plurinacional de Bolivia, Kenya y Guatemala. Más recientemente el Asesor en Derechos Humanos del ACNUDH en Nicaragua colaboró con el PNUD para promover consultas con los pueblos indígenas a fin de establecer un mecanismo de consultas de las Naciones Unidas con los pueblos indígenas y los afrodescendientes de Nicaragua. La primera consulta tendrá lugar en 2010 y se centrará en la elaboración de un Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo para Nicaragua.

33. A nivel regional, el ACNUDH desempeña un papel clave en el funcionamiento del Grupo consultivo regional de las Naciones Unidas sobre los pueblos indígenas de América Latina. En 2003 la oficina regional del UNICEF estableció el Grupo, que posteriormente pasó a abarcar todas las oficinas regionales de los organismos de las Naciones Unidas para América Latina. La oficina regional del ACNUDH apoya activamente este mecanismo regional de consultas entre los pueblos indígenas y los organismos y programas de las Naciones Unidas. El Grupo está integrado por 12 miembros indígenas de diferentes países que actúan a título personal, así como por los representantes de las oficinas regionales de los organismos y programas de las Naciones Unidas para América Latina.

34. El mecanismo regional de consultas mencionado permite a los líderes indígenas expresar sus opiniones, preocupaciones y expectativas, y contribuye a que el punto de vista de los pueblos indígenas se refleje adecuadamente en la programación de las Naciones Unidas. La primera reunión del Grupo consultivo regional ampliado se celebró en la ciudad de Panamá el 16 de noviembre de 2009. La oficina regional del ACNUDH ha ayudado a establecer una red de instituciones latinoamericanas dedicadas a la promoción de los derechos de los pueblos indígenas, la cual ha decidido centrar su labor en el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados.