



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/AC.4/2003/3
25 de junio de 2003

ESPAÑOL
Original: FRANCÉS, INGLÉS

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
Subcomisión de Promoción y Protección
de los Derechos Humanos
Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas
21º período de sesiones
21 a 25 de julio de 2003
Tema 5 del programa

ACTIVIDADES NORMATIVAS

**Lista de las posibles actividades normativas que podría examinar
el Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas
presentada por Antoanella-Iulia Motoc**

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN.....	1 - 4	2
I. FUENTES DEL DERECHO INTERNACIONAL Y PROTECCIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS	5 - 35	2
II. ÁMBITO DE LAS FUTURAS ACTIVIDADES NORMATIVAS DEL GRUPO DE TRABAJO	36	10
III. MODALIDADES DE POSIBLE INTERVENCIÓN QUE PODRÍA ADOPTAR EL GRUPO DE TRABAJO EN LA ELABORACIÓN DE NORMAS	37 - 39	10
<i>Anexo:</i> Propuestas para futuras actividades normativas		12

INTRODUCCIÓN

1. En su resolución 2002/21, la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos invitó a Iulia-Antoanella Motoc a preparar una lista con observaciones de las posibles actividades normativas que podría examinar el Grupo de Trabajo en sus futuros períodos de sesiones. El presente documento responde a esa invitación.
2. Antes de definir los ámbitos en que el Grupo de Trabajo podría desarrollar actividades normativas, la experta consideró necesario considerar el concepto de actividad normativa en el contexto de los pueblos indígenas, y los posibles medios de intervención futura del Grupo de Trabajo en el ámbito de las actividades normativas.
3. La mejor manera de glosar las actividades normativas futuras relacionadas con los pueblos indígenas es comenzar por delimitar el marco analítico de las fuentes del derecho internacional en este ámbito, tratar de enumerar las fuentes actuales de ese derecho y tener en cuenta los medios que podría utilizar el Grupo de Trabajo para formular propuestas en relación con esas actividades.
4. Tras haber analizado el marco normativo existente, se propondrían futuras actividades normativas en función de los valores de protección de los pueblos indígenas, en particular la preservación y el bienestar de las comunidades indígenas y la defensa de su cultura y de su identidad. La relación de los pueblos indígenas con la política y el derecho internacional queda perfectamente condensada en estos versos de un poema indígena:

¿Por qué tomas por la fuerza lo que puedes conseguir con amor? Cuéntales cuánto quisimos todo lo bello. Que el miedo no te nuble la vista. En el futuro nos conocerán por las huellas que dejamos.

I. FUENTES DEL DERECHO INTERNACIONAL Y PROTECCIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

5. Al analizar la cuestión de las fuentes del derecho internacional, uno de los problemas más controvertidos del debate contemporáneo sobre el derecho internacional, Weil introdujo en 1983 una distinción que creó escuela: propuso distinguir entre las fuentes del derecho internacional que contienen normas imperativas de carácter jurídico preciso y que se pueden considerar la parte constitutiva del *hard law*, el derecho vinculante romano, y las normas de tipo general o flexible, basadas en derechos y obligaciones en gestación, y que forman el denominado *soft law*, es decir, un derecho no vinculante¹. En contraste con las de estas dos categorías, según Weil, hay en derecho internacional ciertas normas que no tienen valor obligatorio y que por consiguiente no se considerarán normas de derecho internacional. Un ejemplo clásico sería el Acta Final de la Cumbre de Helsinki de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa de 1992. Según Weil, y también según otros autores como Brownlie², la multiplicación

¹ P. Weil, "Towards Relative Normativity in International Law?" *American Journal of International Law*, N° 77, 1983, págs. 413 y 423 a 430.

² I. Brownlie, *Principles of International Law* (5th ed.), Oxford, Clarendon Press, 1998.

de normas no vinculantes constituye un obstáculo para la consolidación del derecho internacional. Dichas normas crean en el derecho internacional un área borrosa que causa cierta inestabilidad e incertidumbre.

6. Según el punto de vista opuesto, las normas derivadas de los instrumentos internacionales que combinan *soft law* y *hard law* y las disposiciones que, según el artículo 38 del Estatuto de la Corte Penal Internacional carecen de valor jurídico, han adquirido una gran significación jurídica³. En la práctica, los Estados negocian con frecuencia acuerdos que incluyen aspectos de *hard law* y de *soft law*, y que, por consiguiente, tienen cierta significación jurídica. El proceso de redacción y adopción de instrumentos carentes de fuerza jurídica puede considerarse una práctica común de los Estados. Así pues, cabe admitir dos concepciones del derecho internacional. Por una parte, hay un punto de vista tradicional y dicotómico que distingue entre el carácter legal y el ilegal, el derecho y lo contrario a derecho. Por otra parte, hay otro punto de vista que concede particular importancia a las normas flexibles, que a menudo se basan en el concepto de obligación voluntaria y de normas más o menos jurídicas que tienen carácter operacional. Según éste último punto de vista, también denominado "moderno" del derecho internacional, la existencia de normas flexibles presenta la ventaja de contribuir al desarrollo de las normas de derecho internacional⁴.

7. Últimamente se ha presentado una postura intermedia que, si bien critica la utilización de actos imperfectos, como los acuerdos sin ratificar, ha reconocido la necesidad de proponer nuevos métodos de interpretación del derecho internacional para que sea posible dar importancia a los actos de derecho internacional que aún no han llegado al nivel normativo y no están previstos en el artículo 38 del Estatuto de la Corte Penal Internacional. Una característica del derecho internacional es su continua mutación, que evidencia la constante necesidad de creación del derecho internacional. Habida cuenta de esta característica, se da una antinomia entre la mutación rápida y el formalismo jurídico. Las soluciones jurídicas propuestas difuminan a menudo la distinción entre derecho y derecho en gestación. Sin embargo, la labor de analizar los actos imperfectos y su valor jurídico y los aspectos consuetudinarios pertenecen al ámbito de la doctrina del derecho. En cuanto a la justicia internacional, sólo debe aplicar el derecho⁵.

8. Al analizar las fuentes del derecho internacional relativo a la protección de los pueblos indígenas se observa la importancia de este marco conceptual y también que no tiene carácter dicotómico. Se constata que la mayoría de los autores no distinguen entre derecho y derecho en gestación. Según los expertos en protección de los pueblos indígenas, hay que tener en cuenta la necesidad de desarrollar y promover los valores propios de esos pueblos, en particular la preservación y el bienestar de sus comunidades y la defensa de su cultura y de su identidad.

³ M. E. O'Connell, "The Role of Soft Law in the Global Order", in: D. Shelton, *Commitment and Compliance: The Role of Non-Binding Norms in the International Legal System*, Oxford, Oxford University Press, 2000, pág. 106.

⁴ J. Charney, "Compliance with Soft Law" en *ibíd.*, pág. 116.

⁵ W. M. Reisman, "Unratified Treaties and Other Unperfected Acts in International Law: Constitutional Functions", *Vanderbilt Journal of International Law*, vol. 35, N° 3, mayo de 2002, pág. 729.

Por consiguiente, hay que admitir que el derecho de los pueblos indígenas no sólo se desarrolló a partir de las fuentes del *hard law*, sino también del *soft law*, e incluso de normas derivadas de textos sin carácter vinculante.

9. El estudio de los tratados relativos a la protección de los derechos humanos proporciona una primera impresión del marco general. Se trata principalmente de tratados relativos a los derechos humanos, que prohíben cualquier forma de discriminación racial, de genocidio y de tortura y que garantizan el derecho a la libertad de religión y la autodeterminación y la preservación de la herencia cultural. Pero este marco es sin duda insuficiente para proteger a los pueblos indígenas⁶.

10. En el ámbito de la protección de los pueblos indígenas, el único tratado que se refiere exclusivamente a su situación es el Convenio 169 adoptado en 1989 por la Conferencia Internacional del Trabajo. En el Convenio se establecen derechos relativos a la posesión de las tierras y los territorios tradicionales de los indígenas, el reconocimiento de su cultura, su estilo de vida y de su forma tradicional de organización. Uno de los conceptos fundamentales de ese tratado es la participación y la consulta de los pueblos indígenas en todo lo que se refiere a su vida y organización. En el artículo 2 del Convenio 169 se precisa que todos los gobiernos deben asumir sus responsabilidades con el fin de desarrollar, con la participación de los pueblos indígenas, acciones coordinadas con miras a proteger sus derechos y garantizar el respeto de su integridad. Estas acciones incluyen medidas que les aseguren, en pie de igualdad, de los mismos derechos y oportunidades que a los demás miembros de la sociedad. Al mismo tiempo, el Convenio 169 reconoce a los pueblos indígenas derechos colectivos y específicos, como su derecho al desarrollo, su derecho a la integridad cultural y territorial y su derecho a un entorno saludable⁷.

11. Hay otros tratados internacionales que contienen normas sobre la protección de los pueblos indígenas. El Convenio sobre la Diversidad Biológica adoptado en 1992 prevé en su artículo 8 que las normas relativas a los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas que entrañen estilos tradicionales de vida son importantes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica.

12. Se observa que los tratados internacionales incluyen pocas normas jurídicas referidas directamente a los pueblos indígenas. La mayoría de los documentos se redactan en forma de declaraciones o de directrices.

13. En 1993 se celebró la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo que aprobó la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y el Programa 21. Tras la Conferencia de Río se aprobaron varios documentos con repercusiones en la protección de los pueblos indígenas, entre otros el Plan de Aplicación de las Decisiones de la

⁶ S. Wiessner, "Rights and Status of Indigenous Peoples: A Global Comparative and International Legal Analysis", *Harvard Human Rights Journal*, vol. 12, primavera de 1999, pág. 57.

⁷ R. L. Barsh, "Indigenous Peoples in the 1990: From Object to Subject of International Law", *Harvard Human Rights Journal*, vol. 7, primavera de 1994, pág. 33.

Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible y los principios de protección de los recursos forestales. En el principio 22 de la Declaración de Río se reconoce a los pueblos indígenas como asociados a nivel social y político en la realización de un desarrollo sostenible y subraya la originalidad de las culturas indígenas.

14. El Programa 21 incluye un capítulo en el que se sugiere que los Estados establezcan, en asociación con los pueblos indígenas, un proceso orientado a mejorar la participación de estos pueblos en el establecimiento de una legislación que pueda reforzar su control sobre sus territorios.

15. En la Declaración y el Programa de Acción de Viena de 1993, aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, se insta a los Estados a que tomen medidas positivas, acordes con el derecho internacional, a fin de garantizar el respeto de los derechos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas.

16. En la Declaración y el Programa de Acción aprobados por la Conferencia de Durban se hace hincapié en los derechos de los pueblos indígenas y se reconoce que han sufrido discriminación histórica, y se reafirma el principio de no discriminación.

17. El Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas, establecido en 1982, esbozó un proyecto de declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de poblaciones indígenas que tiene gran importancia. En el proyecto se reconoce el derecho a la autodeterminación, pero también otros, como el derecho de los pueblos indígenas a conservar y reforzar sus propias características políticas, culturales y sociales y a participar, si lo desean, en la vida política, social y cultural del Estado. Al mismo tiempo, en el proyecto de declaración se invita a los Estados a que eviten tomar medidas que puedan alterar la identidad y los valores de estos pueblos, como la enajenación de tierras, la asimilación, la imposición de modos de vida y la propaganda. Entre los derechos garantizados en el proyecto de declaración está el de observar y promover sus prácticas sociales, culturales y espirituales. Además, en la declaración se prevé el derecho de los pueblos indígenas a idear su propia estrategia de desarrollo. Sus tratados con los Estados deben ser reconocidos, respetados y aplicados. En la declaración se reconoce el derecho de los pueblos indígenas a explotar, controlar y utilizar los territorios que tradicionalmente han ocupado, incluido el derecho a la restitución de territorios tomados sin su consentimiento. Cabe señalar que en materia de autodeterminación, de tierras y recursos y de autonomía política, la Declaración supera las disposiciones del Convenio N° 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes⁸.

18. Las organizaciones indígenas han invocado el proyecto de declaración de las Naciones Unidas para defender sus derechos. Se ha reconocido que, aunque la declaración no tuviera carácter vinculante en sentido estricto, su alcance práctico es considerable. Se ha constatado asimismo que invocar un instrumento internacional, sea un tratado o una declaración, es un medio esencial al alcance de los defensores de los pueblos indígenas⁹.

⁸ Wiessner, *loc. cit.*

⁹ Barsh, *loc. cit.*

19. En el plano regional, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos también adoptó un proyecto de declaración en 1997. A pesar de que los pueblos indígenas tienen un gran protagonismo en muchos Estados americanos, la Comisión no empezó a redactar un documento de trabajo regional hasta 1989, por propia iniciativa y siguiendo la recomendación de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

20. El proyecto interamericano presenta aspectos complementarios del proyecto de declaración de las Naciones Unidas. Delimita el ámbito de aplicación del documento sin definir el concepto de pueblos indígenas. En el preámbulo se afirma que los pueblos indígenas constituyen un segmento organizado, distintivo e integral de la población. Quedan excluidas las opciones del separatismo y la secesión. Se acepta a los pueblos indígenas como sujeto de derecho internacional. En el mismo documento se afirma la importancia del derecho al desarrollo para el futuro de los pueblos indígenas. También se reconoce el derecho a un entorno saludable.

21. Es importante destacar que durante estos últimos años, la Comisión Interamericana consideró admisibles denuncias presentadas por los pueblos indígenas. En este sentido, llevó el caso *Awás Tingni* ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que pronunció una decisión vinculante para las partes en litigio¹⁰.

22. Hasta el momento las organizaciones europeas no se han interesado mucho por la protección de los pueblos indígenas. No obstante, cabe destacar que al comienzo de los años noventa se empezó a tener en cuenta a los pueblos indígenas a nivel europeo. La reunión de Helsinki de 1992 reconoció que las personas pertenecientes a pueblos indígenas podían tener dificultades específicas y no debían ser objeto de discriminación. Algunos órganos encargados de vigilar la aplicación de los tratados, como el Comité Consultivo del Convenio Marco para la protección de las minorías nacionales (1995) también habían comenzado a hacer referencia a las normas sobre la protección de los pueblos indígenas.

23. Se ha subrayado, atinadamente, que las normas internacionales de protección de los pueblos indígenas empezaron a influir en el trabajo de los órganos encargados de la vigilancia de los tratados. Entre otros, aplican esas normas el Comité de Derechos Humanos y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial; esta aplicación regular muestra el alto grado de aceptación de las normas de protección de esos pueblos¹¹.

24. Las políticas y las directrices internas de las organizaciones internacionales forman una fuente de derecho internacional que ha adquirido particular importancia¹² para la protección de

¹⁰ S. J. Anaya y R. A. Williams, "The Protection of Indigenous Peoples' Rights over Lands and Natural Resources under the Inter-American Human Rights System", *Harvard Human Rights Journal*, vol. 14, primavera de 2001, pág. 33.

¹¹ *Ibíd.*

¹² B. B. Kingsbury, "Operational Policies of International Institutions as Part of the Law-Making Process: The World Bank and Indigenous Peoples" in: G. S. Goodwin-Gill y S. Talomon, *The Reality of International Law - Essays in Honour of Ian Brownlie*, Oxford, Clarendon Press, 1999, págs. 323-342.

los pueblos indígenas. Antes de analizar las actividades de las instituciones financieras internacionales en este ámbito hay que mencionar las iniciativas de los demás organismos especializados, como la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Por ejemplo, en el artículo 4 de la Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural aprobada por la UNESCO en 2001, se dispone que la conservación de la diversidad cultural es fundamental para la promoción de los derechos humanos, en particular, los de los pueblos indígenas.

25. En 2001 el PNUD había adoptado una nueva política titulada "El PNUD y los pueblos indígenas: una política de compromiso" que recoge los principios fundamentales del apoyo a los pueblos indígenas. Esta política identifica cinco sectores principales: la participación, la libre determinación, la prevención de conflictos y la construcción de la paz, la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible y los efectos de la mundialización. El PNUD subraya la necesidad de velar por que los pueblos indígenas participen en todo el proceso de adopción de las decisiones que les afecten.

26. Los primeros pasos del Banco Mundial en la elaboración de políticas operacionales que tenían en cuenta las necesidades de los pueblos indígenas datan de los años ochenta, y fueron una reacción a las repercusiones negativas de los proyectos financiados por el Banco en la región amazónica. Un estudio realizado en 1982 muestra las repercusiones desastrosas de las políticas del Banco para los pueblos indígenas¹³.

27. En 1991, el Banco Mundial había elaborado la directriz operacional 4.20 en la que se da la siguiente definición del término "población indígena": "Pueblos o poblaciones indígenas, minorías étnicas indígenas, grupos tribales y tribus registradas hacen referencia a grupos sociales con una identidad social y cultural diferenciada de la sociedad dominante, que los hace vulnerables a la discriminación en el proceso de desarrollo".

28. Al mismo tiempo, el Banco afirma que no hay una definición única del término "pueblos indígenas". En su directriz operacional 4.20, el Banco examina a los pueblos indígenas de zonas geográficas concretas en función de la presencia, en mayor o menor grado, de las siguientes características:

- a) Un vínculo estrecho con territorios ancestrales y con los recursos naturales de estas zonas;
- b) La presencia de instituciones sociales y políticas propias;
- c) Producción principalmente orientada a la subsistencia;
- d) La existencia de una lengua indígena, a menudo diferente de la lengua nacional;

¹³ Banco Mundial, *Tribal Peoples and Economic Development*. Washington, Banco Mundial, 1982.

- e) La propia identificación de sus miembros y el reconocimiento por los demás miembros.

29. Esta directriz fue revisada en 2001 y posteriormente sometida a consultas abiertas con todas las partes interesadas. Una de las principales críticas formuladas al respecto es que el proceso de consultas era muy corto y no permitía efectuar una verdadera consulta con los pueblos indígenas.

30. La consulta y la participación ocupan un lugar destacado en todas las disposiciones del Banco, en particular en su sistema de préstamos.

"Con el fin de realizar consultas con conocimiento de causa, el Prestatario brindará información relevante expedita y apropiada culturalmente a los grupos indígenas afectados por proyectos apoyados por el Banco. Para facilitar estas consultas, el Prestatario deberá:

- a) Establecer un marco apropiado para el diálogo y garantizar la representatividad de ambos sexos y de diferentes generaciones;
- b) Involucrar a los representantes locales de las organizaciones indígenas en los debates según corresponda; y
- c) Emplear métodos de consulta apropiados culturalmente que permitan a los pueblos indígenas expresar sus inquietudes y preferencias.

El prestatario tomará en cuenta los puntos de vista y las preferencias de los pueblos indígenas a la hora de decidir seguir adelante con el proyecto y tomará las medidas pertinentes, inclusive acciones para modificar el diseño del proyecto, de forma tal que eluda los efectos negativos y eleve los beneficios de dicho proyecto. El Banco revisará la propuesta del Prestatario para garantizar que sea coherente con esta política."¹⁴

31. Es muy importante que en el proceso de elaboración de normas se dé voz a los grupos afectados, requisito que está inscrito también en varias legislaciones nacionales. Este tipo de obligación probablemente deriva del estatuto del Banco y de los principios generales aplicables al derecho internacional¹⁵.

32. A pesar de que a partir de los años ochenta mejoró la situación de los pueblos indígenas en el discurso político, los indígenas reprochan al Banco su falta de voluntad de aplicar y respetar sus propias políticas, que son consideradas, en consecuencia, sólo de fachada¹⁶. Se ha subrayado

¹⁴ Banco Mundial, borrador de política sobre pueblos indígenas (OP/BP 4.10), Washington, Banco Mundial, 2001.

¹⁵ Kingsbury, *op. cit.*

¹⁶ F. MacKay, "Universal Rights or a Universe unto Itself? Indigenous Peoples' Human Rights and the World Bank's Draft Operational Policy 4.10 on Indigenous Peoples", *American University International Law Review*, vol. 17, pág. 527.

que sería imprescindible que el Banco Mundial tuviera en cuenta¹⁷ el derecho de los pueblos indígenas a sus tierras¹⁸, así como su derecho a la participación. El Banco, que forma parte del sistema de las Naciones Unidas, debe respetar el derecho consuetudinario y los principios generales de derecho internacional.

33. El discurso político concede también mucha importancia a la responsabilidad del Banco, vinculada a las políticas de los Estados prestatarios, que no protegen a las poblaciones indígenas de las consecuencias de los proyectos del Banco. En este contexto, cabe mencionar que el Banco Mundial se comprometió a atenerse a lo dispuesto en el Convenio N° 169¹⁹.

34. La reflexión sobre las relaciones entre los pueblos indígenas y el Banco Mundial hace pensar que el proceso de elaboración, divulgación y aplicación de las normas no se basa únicamente en las fuentes del derecho internacional previstas en el artículo 38 del Estatuto de la Corte Penal Internacional. El derecho internacional no es únicamente resultado de la política de los Estados, sino también de la interacción entre éstos, y entre pueblos indígenas, Estados y organizaciones internacionales. Es posible utilizar fuentes tradicionales del derecho internacional y analizar el desarrollo de las políticas operacionales y las prácticas de las organizaciones internacionales en el marco del derecho consuetudinario o de los principios generales del derecho. Ello enseña que los principios generales del derecho no evolucionan únicamente por la práctica de los Estados sino también por la de las organizaciones internacionales²⁰.

35. El diálogo interinstitucional no sólo abarca las políticas operacionales sino también cuestiones normativas. En la adopción de una política por una institución internacional siempre influye el desarrollo de otra. Por ejemplo, en la OIT, la revisión del Convenio N° 107, sustituido por el Convenio N° 169 de 1989, fue una muestra del cambio en la práctica normativa de los Estados. El Banco Asiático de Desarrollo y el Banco Interamericano de Desarrollo se basaron en las políticas del Banco Mundial, sobre todo en el modelo de préstamo del Banco, proceso que fue calificado de reacción mimética. El proceso de coordinación se estableció siguiendo el ejemplo del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, que se consideró emancipador, ya que permite la participación de los pueblos indígenas²¹.

¹⁷ *Ibíd.*

¹⁸ E.-I. Daes, documento de trabajo final sobre los pueblos indígenas y su relación con la tierra (E/CN.4/Sub.2/2001/21).

¹⁹ Kingsbury, *op. cit.*

²⁰ *Ibíd.*

²¹ *Ibíd.*

II. ÁMBITO DE LAS FUTURAS ACTIVIDADES NORMATIVAS DEL GRUPO DE TRABAJO

36. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha establecido un inventario de las propuestas de futuras actividades normativas sugeridas en los últimos años por los pueblos indígenas y los expertos (véase el anexo). Entre las distintas propuestas resulta especialmente pertinentes las siguientes:

- a) La cuestión del consentimiento previo, libre e informado de las poblaciones indígenas;
- b) Los efectos sociales y ambientales de los proyectos relativos a los pueblos indígenas;
- c) La protección de los derechos de propiedad intelectual y de los conocimientos tradicionales;
- d) La creación de un procedimiento judicial de resolución de conflictos, con acceso a mecanismos judiciales internacionales;
- e) Posibles mecanismos para atender las demandas de autodeterminación en el marco de las Naciones Unidas;
- f) El problema de los desplazamientos forzados y las expulsiones;
- g) Las normas relativas a la salud de los pueblos indígenas;
- h) La cuestión de la protección de los pueblos indígenas en el marco de las actividades de las industrias extractivas;
- i) La seguridad alimentaria, principalmente la cuestión de los recursos genéticos.

III. MODALIDADES DE POSIBLE INTERVENCIÓN QUE PODRÍA ADOPTAR EL GRUPO DE TRABAJO EN LA ELABORACIÓN DE NORMAS

37. Es necesario que el Grupo de Trabajo siga estableciendo relaciones con las organizaciones indígenas y que se tengan en cuenta las informaciones facilitadas por los representantes indígenas. Además, es esencial que el Grupo de Trabajo mantenga estrechas relaciones con los gobiernos, al igual que con las organizaciones internacionales. Asimismo, el Grupo de Trabajo tiene que redactar los documentos de trabajo que a continuación se deberían examinar con los representantes indígenas y con los Estados correspondientes. Habría que dar voz a los pueblos indígenas en el proceso de elaboración de normas, atendiendo así a la petición que han formulado, a saber, que las leyes nacionales cuenten con su consentimiento. Además, es esencial que las normas elaboradas en el seno de las Naciones Unidas se incorporen en los discursos nacionales sobre los pueblos indígenas, lo que incitará a los poderes públicos a tener en cuenta la cuestión a nivel nacional.

38. En los años noventa existió el peligro de convertir a los indígenas en una institución. Una vez asumida por las Naciones Unidas la idea de la protección de los indígenas, ésta puede transformarse en un cliché. Se corre el riesgo de que el discurso sobre los pueblos indígenas se convierta en pura retórica o en una cuestión burocrática en el marco de las Naciones Unidas. Actualmente los pueblos indígenas tropiezan con problemas por la competencia entre las instituciones²².

39. Cabe esperar que se apruebe cuanto antes la Declaración de las Naciones Unidas sobre las poblaciones indígenas; el Grupo de Trabajo podrá abordar entonces los asuntos expuesto *supra*. Este trabajo de codificación y de cristalización podría conducir a medio plazo a la elaboración de un proyecto de convención sobre la protección de las poblaciones indígenas.

²² Barsh, *op. cit.*

Anexo

PROPUESTAS PARA FUTURAS ACTIVIDADES NORMATIVAS

La siguiente lista incluye propuestas recibidas por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH) y las que figuran en los informes del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de 1997 a 2002, así como una propuesta realizada por los miembros del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas en su primer período de sesiones en 2002.

A. Propuestas recibidas por el ACNUDH

Propuesta/recomendación	Sugerida por
Examen de los derechos humanos de los pueblos indígenas en los mecanismos internacionales existentes	Grupo oficioso de los pueblos indígenas en el 20º período de sesiones del Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas
Responsabilidad de las empresas ante los pueblos indígenas en lo relativo a sus tierras y territorios	Ídem
Consentimiento libre, previo e informado	Ídem
Evaluación de los efectos ambientales y sociales de los proyectos de desarrollo	Ídem
Protección de los "conocimientos indígenas" y/o los "conocimientos tradicionales" como medida complementaria del informe de la Sra. Daes (E/CN.41/Sub.2/2000/26)	Ídem
Reubicación forzosa de los pueblos indígenas, incluidos los derechos de propiedad, la militarización de las tierras y los territorios y otros efectos	Ídem
Creación de un procedimiento judicial de disputa y de solución de conflictos para los pueblos indígenas, incluido el acceso a los órganos jurídicos internacionales	Ídem
Seminario sobre la aplicación práctica de los tratados e instrumentos relativos a los derechos de propiedad intelectual	Ídem
Posibles mecanismos de solución pacífica de las reivindicaciones de libre determinación en el sistema de las Naciones Unidas	Ídem
Taller: "Medidas complementarias en el sector privado y los pueblos indígenas"	Ídem
Taller sobre el futuro programa de becas	Ídem
Examen para estudiar la posibilidad de un segundo Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo	Ídem
Examen para estudiar la posibilidad de celebrar una conferencia mundial sobre los pueblos indígenas	Ídem

Propuesta/recomendación	Sugerida por
Establecimiento de los Juegos Olímpicos Indígenas	Ídem
Establecimiento de normas en esferas específicas: - derechos sobre las tierras y los territorios - responsabilidad de las empresas hacia los pueblos indígenas - consentimiento libre, informado y previo de los pueblos indígenas - efectos sociales y ambientales de los programas de desarrollo - protección de los conocimientos tradicionales, las innovaciones y las prácticas de los pueblos indígenas - desplazamiento y desalojos forzosos - militarización - solución de conflictos	Almáciga, Grupo de Trabajo Intercultural, Madrid, en una carta de fecha 9 de noviembre de 2002
Diseño de una estrategia específica para la promoción de los derechos de los pueblos indígenas en las actividades más amplias de las Naciones Unidas, como el Convenio sobre la Diversidad Biológica y la OMPI	Ídem
Elaboración de un proyecto de convención sobre los derechos de los pueblos indígenas	Asociación Tamanyut, Rabat (Marruecos), en una carta de fecha 9 de diciembre de 2002
Informe bianual del Alto Comisionado sobre las medidas o compromisos estatales que afectan a la promoción de los derechos humanos de los pueblos indígenas	Mililani Trask, miembro indígena del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, en una carta de 2002
Pueblos indígenas, derechos humanos e industrias de extracción	Indígenas que participaron en el Seminario internacional titulado "Los pueblos indígenas, las industrias de extracción y el Banco Mundial", celebrado en Oxford (Reino Unido), los días 14 y 15 de abril de 2003

B. Propuestas recogidas en los informes sobre los períodos de sesiones del Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas, de 1997 a 2002

Propuesta/recomendación	Sugerida por
Seguir trabajando en el derecho al desarrollo y el principio del consentimiento libre, previo e informado	Grupo oficioso de los pueblos indígenas, en el informe sobre el 20º período de sesiones (2002) (E/CN.4/Sub.2/2002/24, párr. 18)
Normas sobre las relaciones entre los pueblos indígenas y las empresas mineras y madereras	Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas (ibíd., párr. 54)
Orientaciones en materia de política ambiental y de desarrollo	Ídem

Propuesta/recomendación	Sugerida por
Normas sobre los derechos de propiedad intelectual de los pueblos indígenas	Ídem
Normas sobre la salud de las poblaciones indígenas	Ídem
Justicia de menores	Ídem
Directrices para la participación política de las comunidades indígenas	Ídem
Seguridad alimentaria y recursos genéticos	Representantes indígenas (ibíd., párr. 21)
Repercusión de las industrias de extracción en los pueblos indígenas	Ídem
Informes anuales sobre las situaciones de los pueblos indígenas, en cuya preparación participen investigadores indígenas	Ídem (ibíd., párr. 22)
Un instrumento jurídicamente vinculante para vigilar las actividades del sector privado de instituciones financieras internacionales y regionales	Ídem (ibíd., párr. 30)
Relaciones de los pueblos indígenas con los organismos internacionales	Sra. Hampson (ibíd., párr. 77)
Examen de los métodos de aplicación y control	Ídem
Normativas en relación con los derechos políticos, económicos y sociales de las poblaciones indígenas	Sr. Guissé (ibíd., párr. 79)
Inclusión de expertos indígenas y otros expertos externos a la hora de elaborar normas	Sra. Motoc (ibíd.)
Análisis más a fondo de los tratados	Sr. Yokota (ibíd., párr. 68)
Elaboración de la definición de "pueblos indígenas"	Ídem
Elaboración de un código de conducta para las empresas transnacionales cuyas operaciones afectan a la vida, la salud y el medio ambiente de los pueblos indígenas	Ídem
Recopilación de indicadores del desarrollo humano para los pueblos indígenas y prestación de ayuda a los grupos indígenas para que formulen sus propios proyectos de desarrollo humano	Ídem, posteriormente respaldado por el Grupo de Trabajo (ibíd., párr. 69)
Creación de un órgano de las Naciones Unidas encargado de negociar las cuestiones de la tierra entre los pueblos indígenas y los gobiernos	RAIPON, en el informe sobre el 19º período de sesiones (2001) (E/CN.4/Sub.2/2001/17, párr. 106)
Examen de las prácticas seguidas por los Estados en lo referente a las tierras y los recursos indígenas	Centro de Recursos Jurídicos para los Indios (ibíd., párr. 40)

Propuesta/recomendación	Sugerida por
Consultas entre las multinacionales y los pueblos indígenas sobre las actividades de explotación en tierras indígenas	PRODECAP (ibíd., párr. 133)
Examen de los códigos deontológicos que ahora proliferan y esfuerzo por promover las normas empresariales que fomenten y protejan los derechos de los pueblos indígenas	Philippines Indigenous Peoples Link (ibíd., párr. 134)
Establecimiento de normas sanitarias claras y definidas para la construcción de granjas por las grandes empresas en tierras de pueblos indígenas	Lakota Nation (ibíd., párr. 136)
Establecimiento de mecanismos de negociación entre los pueblos indígenas, el Estado y demás interesados para facilitar la solución de los conflictos que surgen de la utilización o de la posible utilización de los recursos naturales	Unión Mundial para la Naturaleza (ibíd., párr. 138)
Necesidad de establecer normas para regular el acceso a los recursos naturales en tierras indígenas y su uso, normas que los gobiernos, las empresas mineras y las empresas transnacionales deberán respetar	Diversos representantes indígenas, en el informe sobre el 18º período de sesiones (2000) (E/CN.4/Sub.2/2000/24, párr. 161)
Mecanismo para abordar las cuestiones que se plantean cuando se explotan los recursos minerales de los territorios indígenas y preparación de un código de ética para las empresas transnacionales	Representantes indígenas, en el informe sobre el 17º período de sesiones (1999) (E/CN.4/Sub.2/1999/19, párr. 119)
Creación de una nueva "jurisdicción de cuestiones indígenas" en las sociedades con un sector de población indígena, con funciones asesoras, resolutivas y administrativas, así como con la capacidad de proponer legislación	Relator Especial sobre los tratados, convenios y otros acuerdos constructivos entre los Estados y las poblaciones indígenas (ibíd., párr. 131)
Cooperación entre la OMPI, la UNESCO y otros organismos pertinentes y el Grupo de Trabajo para garantizar una protección integrada de los derechos lingüísticos, culturales, a las tierras y a los recursos naturales de los pueblos indígenas	Representantes indígenas, en el informe sobre el 16º período de sesiones (1998) (E/CN.4/Sub.2/1998/16, párr. 52)
Reestructuración del Grupo de Trabajo para ampliar el diálogo a fin de abarcar cuestiones como el medio natural, la sanidad, la educación y el desarrollo económico	Representante de los Estados Unidos de América (ibíd., párr. 58)
Documento de trabajo preliminar sobre los posibles principios y directrices para las empresas mineras y energéticas del sector privado	Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas (ibíd., párr. 152) (encomendado al Sr. Alfonso Martínez)
Directrices o códigos de conducta para las empresas mineras y de producción de energía del sector privado	Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas en el informe sobre su 15º período de sesiones (1997) (E/CN.4/Sub.2/1997/14, párr. 130)

C. Propuestas del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas

Propuesta/recomendación	Sugerida por
Seminario técnico con miembros del Foro Permanente, el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas y el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas sobre su colaboración	Informe sobre el primer período de sesiones del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas (E/2002/42-E/CN.19/2002/14)