



Consejo Económico y Social

Distr. general
19 de diciembre de 2007
Español
Original: inglés

Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas

Séptimo período de sesiones

Nueva York, 21 de abril a 2 de mayo de 2008

Tema 5 del programa provisional

**Derechos humanos: diálogo con el Relator Especial
sobre la situación de los derechos humanos y las
libertades fundamentales de los pueblos indígenas
y otros relatores especiales**

Estructuras, procedimientos y mecanismos que existen actualmente o que puedan establecerse para abordar con eficacia la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas

Documento preparado por dos miembros del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas

Resumen

El Consejo Económico y Social ha encomendado al Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas la labor de prestar asesoramiento especializado y formular recomendaciones al Consejo, así como a los programas, fondos y organismos de las Naciones Unidas sobre una variedad de cuestiones indígenas, en particular los derechos humanos. En el Foro se aborda esta cuestión como un tema separado del programa en sus períodos de sesiones anuales celebrados en Nueva York, en estrecha colaboración con la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas.

Desde su creación y de conformidad con su mandato, el Foro ha considerado en repetidas ocasiones las dificultades que supone abordar los derechos humanos de los pueblos indígenas dentro del sistema de las Naciones Unidas teniendo en cuenta las graves violaciones que se cometen contra los pueblos indígenas en el mundo entero. El Foro ha seguido con gran interés la creación del Consejo de Derechos Humanos y su diálogo sobre la construcción institucional y espera forjar una estrecha colaboración con ese órgano a fin de seguir impulsando los derechos humanos de los pueblos indígenas. El Consejo debe ocuparse de las situaciones en que se violen los



derechos humanos, incluidas las violaciones graves y sistemáticas, y hacer recomendaciones al respecto. También debe promover el pleno cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos contraídas por los Estados y hacer el seguimiento de los objetivos y compromisos relativos a la promoción y protección de los derechos humanos. En su último período de sesiones, celebrado en mayo de 2007, el Foro examinó el papel del Consejo de Derechos Humanos, recientemente establecido, en la promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas y formuló una serie de recomendaciones concretas a ese respecto*. En el contexto de ese debate, el Foro decidió nombrar a dos de sus miembros, la Sra. Ida Nicolaisen (Vicepresidenta) y el Sr. Wilton Littlechild, para que llevaran a cabo un estudio sobre las estructuras, procedimientos y mecanismos que existieran actualmente o que pudieran establecerse para abordar con eficacia la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y para disponer lo necesario para que los pueblos indígenas estuvieran representados e incluidos en dichas estructuras, procedimientos y mecanismos y que presentaran el informe al respecto al Foro antes del 31 de diciembre de 2007.

El Foro, el Relator Especial y las instituciones internacionales que conocen de primera mano la situación de los pueblos indígenas han expresado repetidas veces su preocupación ante la persistencia, y en muchos casos la profundización, del desfase entre los marcos jurídicos internacionales y la protección eficaz de los derechos humanos de los pueblos indígenas en el plano nacional. Por consiguiente, es fundamental que el Consejo de Derechos Humanos adopte las medidas necesarias para subsanar ese desfase y asegurar el ejercicio de los derechos humanos de los pueblos indígenas y el seguimiento de esos derechos.

En el presente estudio se ha observado que la aprobación por la Asamblea General de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, ofrece a la comunidad internacional nuevas oportunidades significativas de motivar a los Estados para que cumplan las normas de derechos humanos, en particular las enunciadas en la Declaración. En el estudio se pide que el Consejo de Derechos Humanos y el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas aprovechen esta oportunidad histórica para establecer mecanismos que refuercen la protección de los derechos de los pueblos indígenas y se centren en su consecución.

* E/C.19/2007/12.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. La Comisión de Derechos Humanos y los pueblos indígenas	1–12	4
A. Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas.	5–6	4
B. Grupo de Trabajo encargado de elaborar un proyecto de declaración sobre los derechos de las poblaciones indígenas	7–9	5
C. El Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas	10–12	6
II. La Asamblea General y los pueblos indígenas	13–23	6
A. Año y Decenios Internacionales de los Pueblos Indígenas del Mundo.	13–17	6
B. Fondos de las Naciones Unidas para los pueblos indígenas	18–19	7
C. Cumbre Mundial 2005	20–22	8
D. Aprobación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.	23	9
III. Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas.	24–47	9
A. Repercusiones de la aprobación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas en la labor del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas: creación en el Foro de un Comité sobre la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.	34–39	10
B. Establecimiento del Consejo de Derechos Humanos e interrelación con el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas.	40–47	12
IV. Construcción institucional del Consejo de Derechos Humanos.	48–66	14

I. La Comisión de Derechos Humanos y los pueblos indígenas

1. Desde sus inicios, las Naciones Unidas han asignado una prioridad particular a la promoción y protección de los derechos humanos. En el párrafo 3 del Artículo 1 de la Carta de las Naciones Unidas se establece que uno de los propósitos de la Organización es el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión.

2. En 1947, la Asamblea General creó la Comisión de Derechos Humanos como el principal órgano de las Naciones Unidas especializado en la protección y promoción de los derechos humanos y la coordinación de las actividades de derechos humanos en el sistema de las Naciones Unidas. La Comisión se esforzó por dar una orientación política general al programa de derechos humanos. Como parte de su mandato, la Comisión formulaba y codificaba nuevas normas internacionales, emprendía estudios y promovía el respeto de los derechos humanos; además, examinaba y seguía la situación de los derechos humanos en muchas partes del mundo. La Comisión también examinaba la información proveniente de los Estados y de organizaciones no gubernamentales.

3. Para los pueblos indígenas ha sido muy importante la aprobación por las Naciones Unidas de una serie de pactos de derechos humanos para brindar más protección a los grupos particularmente vulnerables. Entre ellos cabe mencionar la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de 1965, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de 1984, la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares de 1990, el Convenio sobre la Diversidad Biológica de 1992 y la Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural, de 2001.

4. La Comisión de Derechos Humanos creó una serie de mecanismos y procedimientos de derechos humanos importantes para la promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas. En 1995, la Comisión decidió incluir las cuestiones indígenas en su programa de trabajo, como un nuevo tema, a fin de prestar especial atención a los problemas de derechos humanos de los pueblos indígenas. En relación con ese tema del programa, titulado “Cuestiones indígenas”, la Comisión examinaba los informes y resoluciones del Grupo de Trabajo encargado de elaborar un proyecto de declaración sobre los derechos de las poblaciones indígenas, el Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas y el Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo. Muchas organizaciones indígenas participaron activamente en los períodos de sesiones de la Comisión, haciendo exposiciones orales y presentando documentos en relación con ese tema del programa.

A. Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas

5. En 1982, en virtud de la resolución 1982/34 del Consejo Económico y Social, se creó el Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas como órgano subsidiario de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías

(que más tarde pasó a denominarse Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos). El Grupo de Trabajo tenía esencialmente un doble mandato, a saber, examinar los acontecimientos relativos a la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas y prestar atención especial a la evolución de las normas relativas a los derechos de los pueblos indígenas. Además, facilitaba el diálogo entre los gobiernos y los pueblos indígenas. El Grupo de Trabajo estaba integrado por cinco expertos independientes, miembros de la Subcomisión, uno de cada una de las regiones geopolíticas del mundo. Desde un comienzo, el Grupo de Trabajo estableció un reglamento flexible, lo que permitió a los representantes de las comunidades y organizaciones indígenas participar en sus deliberaciones. En calidad de órgano subsidiario de la Subcomisión y la Comisión de Derechos Humanos, el Grupo de Trabajo dejó de existir en 2006, tras la creación del Consejo de Derechos Humanos.

6. En 1985, el Grupo de Trabajo inició su labor relacionada con el proyecto de declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. En 1994, la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, en su resolución 1994/45, aprobó el proyecto de declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas y lo transmitió al órgano del que depende, la Comisión de Derechos Humanos, para que lo siguiera examinando.

B. Grupo de Trabajo encargado de elaborar un proyecto de declaración sobre los derechos de las poblaciones indígenas

7. En 1995, en virtud de su resolución 1995/32, la Comisión de Derechos Humanos estableció un grupo de trabajo de composición abierta que se reuniría entre períodos de sesiones con el fin de elaborar un proyecto de declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de las poblaciones indígenas. El Grupo de Trabajo concluyó su labor en su 11º período de sesiones, celebrado del 5 al 16 de diciembre de 2005, y en la continuación de su período de sesiones, del 30 de enero al 3 de febrero de 2006. El Presidente-Relator presentó el proyecto de Declaración ante el Consejo de Derechos Humanos en su primer período de sesiones, celebrado en junio de 2006. La Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas fue aprobada por el Consejo de Derechos Humanos en su primer período de sesiones¹. El 13 de septiembre de 2007, la Asamblea General aprobó la Declaración² por 143 votos contra 4 y 11 abstenciones.

8. En la Declaración se reconoce la amplia variedad de derechos humanos básicos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas. Entre ellos cabe mencionar su derecho a la libre determinación, utilización y control de las tierras, territorios y otros recursos naturales, así como sus derechos en lo que respecta al mantenimiento y fomento de sus propias instituciones políticas, religiosas, culturales y docentes, junto con la protección de su propiedad cultural e intelectual. En la Declaración se destaca la necesidad del consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas interesados, así como su participación en las actividades que les conciernen. En la Declaración también se prevén procedimientos justos y mutuamente aceptables para solucionar los conflictos entre los pueblos indígenas y los Estados.

¹ Resolución 61/295 de la Asamblea General.

² *Ibíd.*, anexo.

9. La aprobación de la Declaración fue un paso histórico hacia la consolidación de los mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

C. El Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas

10. En 2001, la Comisión de Derechos Humanos aprobó la resolución 2001/57, por la que nombraba al Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas. En la resolución, la Comisión pedía al Relator Especial que recabara, solicitara, recibiera e intercambiara información y comunicaciones de todas las fuentes pertinentes, incluidos los gobiernos, los propios indígenas, sus comunidades y organizaciones, sobre las violaciones de sus derechos humanos y libertades fundamentales; formulara recomendaciones y propuestas sobre medidas y actividades apropiadas para prevenir y remediar las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas; y trabajara en estrecha relación con otros relatores especiales, representantes especiales, grupos de trabajo y expertos independientes de la Comisión de Derechos Humanos (que ahora se denomina Consejo de Derechos Humanos) y de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. En cumplimiento de su mandato, el Relator Especial se ha centrado en tres ámbitos de trabajo: investigación temática, visitas a los países y comunicaciones. Por lo tanto, su labor consiste principalmente en evaluar situaciones y temas concretos y proponer recomendaciones para la adopción de medidas o recursos apropiados.

11. En abril de 2004, la Comisión de Derechos Humanos decidió prorrogar el mandato del Relator Especial por un nuevo período de tres años³.

12. En septiembre de 2007, el Consejo de Derechos Humanos, en su sexto período de sesiones, decidió prorrogar por un nuevo período de tres años el mandato del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas.

II. La Asamblea General y los pueblos indígenas

A. Año y Decenios Internacionales de los Pueblos Indígenas del Mundo

13. La Asamblea General, en virtud de su resolución 45/164, proclamó 1993 Año Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo. Ese año se celebró también la Conferencia Mundial de Derechos Humanos.

14. Siguiendo una recomendación de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, en diciembre de 1993, la Asamblea General, en su resolución 48/163, proclamó el Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo (1994-2004). La meta del Decenio era el fortalecimiento de la cooperación

³ Resolución 2004/62 de la Comisión de Derechos Humanos.

internacional para la solución de los problemas con que se enfrentaban los pueblos indígenas en esferas tales como los derechos humanos, el medio ambiente, el desarrollo, la educación y la salud. La clave para alcanzar esa meta tenía su expresión en el tema del Decenio: “Las poblaciones indígenas: la colaboración en acción”. Las Naciones Unidas se comprometieron a establecer nuevas alianzas entre los pueblos indígenas y los Estados y entre los pueblos indígenas y las Naciones Unidas.

15. En 1995, la Asamblea General aprobó un ambicioso programa de actividades e identificó una serie de objetivos concretos para el Decenio, comenzando con el establecimiento de un Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas y la adopción de una Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

16. En diciembre de 2004, la Asamblea reiteró su compromiso de promover y proteger los derechos de los pueblos indígenas y, en su resolución 59/174, proclamó el Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo (2005-2014). La meta del Segundo Decenio era continuar fortaleciendo la cooperación internacional para la solución de los problemas a que se enfrentaban 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. Los cinco objetivos establecidos para el nuevo Decenio eran los siguientes:

- Fomentar la no discriminación y la inclusión de los pueblos indígenas en la elaboración, aplicación y evaluación del proceso normativo;
- Fomentar la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas en las decisiones que afectan a sus estilos de vida, teniendo en cuenta el principio del consentimiento libre, previo e informado;
- Fomentar la adopción de políticas de desarrollo que respeten la diversidad cultural y la identidad de los pueblos indígenas;
- Adoptar programas y presupuestos que tengan objetivos específicos para el desarrollo de los pueblos indígenas, insistiendo en particular en las mujeres, los niños y los jóvenes indígenas;
- Mejorar los mecanismos de supervisión y rendición de cuentas en lo tocante a la protección de los pueblos indígenas y el mejoramiento de sus vidas.

17. En su resolución 60/142, la Asamblea General aprobó el plan de acción para el Segundo Decenio⁴ y acordó que el tema del nuevo Decenio sería “Alianza para la acción y la dignidad”.

B. Fondos de las Naciones Unidas para los pueblos indígenas

18. En 1985, la Asamblea General, en su resolución 40/131, estableció el Fondo de contribuciones voluntarias de las Naciones Unidas para los pueblos indígenas con el propósito de prestar asistencia a los representantes de las comunidades y organizaciones indígenas para que participaran en las deliberaciones del Grupo de

⁴ A/60/270, secc. II.

Trabajo sobre poblaciones indígenas y, desde 2002, en las del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas. El Fondo es administrado por una Junta de Síndicos integrada por cinco personas. Los miembros actuales son todos expertos en cuestiones indígenas nombrados por el Secretario General.

19. En 1995, la Asamblea General creó el Fondo de contribuciones voluntarias para el Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo, con cargo al cual se otorgaron pequeñas donaciones, en su mayoría a las comunidades indígenas. En 2002, la Asamblea General estableció el Fondo Fiduciario en apoyo del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas y, en 2005, estableció el Fondo Fiduciario para el Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo. Los dos últimos fondos mencionados se han fundido en el Fondo Fiduciario para las cuestiones indígenas. La Mesa del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas actúa como grupo consultivo del Secretario General en relación con el programa de pequeñas donaciones durante el Segundo Decenio.

C. Cumbre Mundial 2005

20. En 2005, más de 170 Jefes de Estado se reunieron en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York con ocasión de la Cumbre Mundial para celebrar el sexagésimo aniversario de las Naciones Unidas.

21. La Cumbre dio nuevo ímpetu e infundió energía a la labor de promover los derechos de los pueblos indígenas. Los líderes mundiales se comprometieron firmemente a apoyar el desarrollo sostenible de los pueblos indígenas y sus comunidades por considerar que era “fundamental en la lucha contra el hambre y la pobreza”⁵. En el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 se insistió en que la seguridad alimentaria y el desarrollo rural y agrícola habían de enfocarse adecuada y urgentemente, en particular incrementando las contribuciones de las comunidades indígenas y locales. Los participantes en la Cumbre también adoptaron decisiones sobre una variedad de medidas normativas e institucionales concretas para reforzar la aplicación integrada y eficaz de los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente, incluidos los objetivos de desarrollo del Milenio⁵.

22. En el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 figura una serie de decisiones y recomendaciones para la adopción de medidas, y constituye un importante paso para los pueblos indígenas, ya que en él se consolida el reconocimiento del término “pueblos indígenas” y se reafirma el compromiso de los Estados de defender los derechos humanos de los pueblos indígenas. En el Documento Final se reafirma el compromiso de los Estados de seguir avanzando en la promoción de los derechos humanos de los pueblos indígenas del mundo, en los planos local, nacional, regional e internacional, incluso mediante la consulta y la colaboración con ellos, y de presentar lo antes posible, para su aprobación, un proyecto final de declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas⁶.

⁵ Resolución 60/1 de la Asamblea General.

⁶ *Ibíd.*, párr. 127.

D. Aprobación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas

23. El 13 de septiembre de 2007, la Asamblea General, en su resolución 61/295, aprobó la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, en lo que constituyó un hito histórico para la Asamblea en su función específica de parlamento mundial.

III. Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas

24. En julio de 2000, el Consejo Económico y Social tomó una decisión histórica al aprobar la resolución 2000/22, por la que se estableció el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas.

25. Esta decisión constituyó un hito fundamental en la lucha de los pueblos indígenas por ocupar un lugar en la comunidad internacional. El nuevo órgano revestía características únicas en más de un sentido, tal vez sobre todo por su composición paritaria. El Foro está integrado por 16 expertos, ocho de los cuales son propuestos por los gobiernos y los otros ocho por organizaciones indígenas, y cada uno actúa a título personal como experto independiente en cuestiones indígenas. El término “foro” se utiliza en sentido genérico dentro del sistema de las Naciones Unidas para indicar el mandato amplio del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, que abarca todas las cuestiones relacionadas con los pueblos indígenas.

26. El Foro es un órgano asesor del Consejo Económico y Social, cuyo mandato abarca seis ámbitos: el desarrollo económico y social, la cultura, el medio ambiente, la educación, la salud y los derechos humanos.

27. De conformidad con su mandato, el Foro:

- Prestará asesoramiento especializado y formulará recomendaciones sobre las cuestiones indígenas al Consejo Económico y Social, así como a los programas, fondos y organismos de las Naciones Unidas, por conducto del Consejo;
- Difundirá las actividades relacionadas con las cuestiones indígenas y promoverá su integración y coordinación dentro del sistema de las Naciones Unidas;
- Preparará y difundirá información sobre las cuestiones indígenas.

28. El Foro celebra períodos de sesiones anuales de dos semanas cada uno. Su primer período de sesiones se celebró en mayo de 2002 y los períodos de sesiones anuales tienen lugar en Nueva York.

29. Su objetivo principal es promover y velar por los intereses de los pueblos indígenas en todo el sistema de las Naciones Unidas. Por ello, el Foro está firmemente comprometido con la promoción y la aplicación efectiva de los derechos humanos de los pueblos indígenas.

30. Desde el primer período de sesiones del Foro, la cuestión de los derechos humanos ha sido un tema independiente del programa. El Foro ha desarrollado una estrecha colaboración con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los

Derechos Humanos y con el Relator Especial. En los períodos de sesiones celebrados en Nueva York, el Relator Especial ha presentado sus informes y participado plenamente en los debates del Foro sobre la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas. Cuando se creó el Consejo de Derechos Humanos, el Foro expresó el deseo de que su Presidente participara en las actividades programadas del Consejo relativas a las cuestiones de los pueblos indígenas, a fin de promover la colaboración y evitar la duplicación entre los dos mandatos.

31. Sobre la base de la información y los informes presentados por los pueblos indígenas, los organismos de las Naciones Unidas y los Estados, así como de los debates subsiguientes en sus períodos de sesiones, el Foro ha elaborado un gran número de recomendaciones en relación con los problemas pertinentes de derechos humanos a que se enfrentan los pueblos indígenas. El Foro también se ha esforzado denodadamente entre sus períodos de sesiones por promover los derechos de los pueblos indígenas. Ello quedó claramente reflejado en un examen de sus recomendaciones realizado en su sexto período de sesiones⁷. En el examen se pone de manifiesto un esfuerzo concertado para abordar la amplia gama de problemas relativos a los derechos humanos que tienen los pueblos indígenas.

32. En el sexto período de sesiones del Foro Permanente, a solicitud del Foro, la Sra. Victoria Tauli-Corpuz presentó el informe del Foro titulado “Ejecución del mandato del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas en materia de derechos humanos”⁸. En el informe se presenta una perspectiva histórica de las relaciones de los pueblos indígenas con el sistema de las Naciones Unidas, se expone el mandato del Foro en materia de derechos humanos y cómo se ha venido cumpliendo y se describen las dificultades y perspectivas de la labor del Foro en materia de derechos humanos. En la última parte del informe se presenta una visión cuya aplicación enriquecerá la labor del Foro y repercutirá en la promoción del respeto y el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas.

33. Un buen número de recomendaciones del Foro han sido dirigidas a la Comisión de Derechos Humanos y, desde 2006, al Consejo de Derechos Humanos. En estas recomendaciones se abordan cuestiones como los procedimientos especiales y la aplicación y el seguimiento de las normas de derechos humanos, la participación de expertos de los pueblos indígenas en la labor del Consejo y la utilización de métodos de trabajo creativos, prestando especial atención a la participación plena de los pueblos indígenas.

A. Repercusiones de la aprobación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas en la labor del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas: creación en el Foro de un Comité sobre la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas

34. En el artículo 42 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas se menciona específicamente el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas cuando se declara que:

⁷ E/C.19/2007/5.

⁸ E/C.19/2007/6, que también se puede consultar en www.un.org/esa/socdev/unpfi.

“Las Naciones Unidas, sus órganos, incluido el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, y los organismos especializados, incluso a nivel local, así como los Estados, promoverán el respeto y la plena aplicación de las disposiciones de la presente Declaración y velarán por su eficacia.”

35. Esta importante responsabilidad constituye una nueva función del Foro en el ámbito general de su mandato sobre los derechos humanos, de conformidad con la resolución 2000/22 del Consejo Económico y Social, en virtud de la cual se estableció el Foro.

36. En los últimos seis años el Foro ha realizado su labor en el ámbito de los derechos humanos de diferentes maneras, en respuesta a las necesidades identificadas por el Foro en el sistema de las Naciones Unidas, teniendo presente tanto su función de promover la coordinación como el requisito de la complementariedad.

37. Para cumplir la nueva función que se le asigna en el artículo 42 de la Declaración, el Foro se apoyará en sus características especiales previstas en la resolución 2000/22 del Consejo Económico y Social, incluido su mandato, su composición y los procedimientos basados en el consenso que distinguen la labor del Foro. Además del mandato en el ámbito de los derechos humanos que le ha sido claramente conferido, el Foro posee un significativo poder de convocatoria, que se ha convertido en uno de sus atributos más importantes. El Foro genera impulso entre gobiernos, el sistema de las Naciones Unidas y las organizaciones indígenas y lo galvaniza en un espacio de cooperación orientado a la solución de problemas y la obtención de resultados prácticos sobre el terreno. De conformidad con el artículo 42, el Foro velará por que la Declaración:

a) Se integre en las recomendaciones del Foro sobre los seis ámbitos sustantivos que abarca su mandato, a saber: el desarrollo económico y social, el medio ambiente, la salud, la educación, la cultura y los derechos humanos;

b) Se integre en la labor del Foro en relación con el tema especial de cada período de sesiones, así como con los temas y prioridades actuales.

38. Además de integrar la Declaración en su labor habitual, el Foro deberá promover su aplicación y velar por su eficacia. Deberá también promover un diálogo constructivo con los gobiernos sobre los problemas, los logros y las prioridades de los pueblos indígenas en cada país. Ese diálogo se llevará a cabo de manera periódica y se procurará que participen en él las organizaciones indígenas y el sistema de las Naciones Unidas. Los debates y la función del Foro crearán un ambiente propicio para el establecimiento de alianzas y la cooperación a nivel nacional e internacional, con el objetivo de obtener resultados prácticos sobre el terreno. El ejemplo de la labor de varios órganos de las Naciones Unidas en la esfera de los derechos humanos constituye una buena pauta en ese sentido.

39. El presente estudio recomienda, por tanto, que el Foro examine la posibilidad de establecer una metodología que lo dote de la capacidad para cumplir el nuevo mandato que se le asigna en la Declaración. La creación de un Comité del Foro sobre la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas parece una manera de proceder adecuada, ya que establecería el calendario y la especificidad requeridos para cumplir esta función.

B. Establecimiento del Consejo de Derechos Humanos e interrelación con el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas

40. La propuesta de establecer el Consejo de Derechos Humanos al mismo nivel que los otros órganos principales de las Naciones Unidas (como el Consejo de Seguridad y el Consejo Económico y Social) surgió en momentos en que se reconocían las deficiencias de la Comisión de Derechos Humanos para abordar de manera eficaz las violaciones de los derechos humanos en todo el mundo.

41. El 21 de marzo de 2005, el Secretario General presentó un informe titulado “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos”⁹ y propuso que se reemplazara la Comisión de Derechos Humanos por el Consejo de Derechos Humanos. En una nota explicativa de ese informe, de fecha 23 de mayo de 2005, se esbozó la visión del Secretario General sobre el propuesto Consejo de Derechos Humanos¹⁰.

42. A raíz del informe del Secretario General y de las negociaciones subsiguientes entre los gobiernos, la Asamblea General decidió, en su resolución 60/251, establecer el Consejo de Derechos Humanos. Decidió también que el Consejo “debería ocuparse de las situaciones en que se violen los derechos humanos, incluidas las violaciones graves y sistemáticas, y hacer recomendaciones al respecto”¹¹ y que “la labor del Consejo estaría guiada por los principios de universalidad, imparcialidad, objetividad y no selectividad, diálogo internacional constructivo y cooperación a fin de impulsar la promoción y protección de todos los derechos humanos, es decir, los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo”¹².

43. En la resolución 60/251 de la Asamblea General figuran muchos elementos nuevos que distinguen al Consejo de Derechos Humanos de la Comisión de Derechos Humanos, entre ellos los siguientes:

- a) Se establece el Consejo como órgano subsidiario de la Asamblea General;
- b) Duración de los períodos de sesiones anuales: la Comisión de Derechos Humanos solía reunirse 6 semanas al año, el Consejo de Derechos Humanos y el grupo de trabajo sobre el mecanismo de examen periódico universal se reunirán como mínimo 32 semanas, sin contar los períodos extraordinarios de sesiones, que se podrán celebrar a solicitud de un miembro del Consejo con el apoyo de un tercio de los miembros de éste;
- c) Se pone mayor énfasis en la educación y el aprendizaje sobre los derechos humanos, así como en la prestación de asesoramiento y asistencia técnica y el fomento de la capacidad;
- d) Se dispone la realización de un examen periódico universal, que será un mecanismo para examinar la situación en materia de derechos humanos de todos los

⁹ A/59/2005.

¹⁰ A/59/2005/Add.1.

¹¹ Resolución 60/251 de la Asamblea General, párr. 3.

¹² *Ibíd.*, párr. 4.

Estados Miembros de las Naciones Unidas, con el objetivo de evitar la politización y el uso de dobles raseros y responder a las críticas en ese sentido;

e) Se reconoce oficialmente la función de la sociedad civil, que se formalizó en la Comisión de Derechos Humanos mediante prácticas consuetudinarias;

f) Se dispone que la condición de miembro del Consejo de Derechos Humanos no tiene carácter vitalicio: ningún miembro del Consejo podrá optar a la reelección inmediata después de dos períodos consecutivos;

g) Se dispone la suspensión de los derechos inherentes a formar parte del Consejo de Derechos Humanos de todo miembro de éste que cometa violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos y que sea la Asamblea General, por mayoría de dos tercios de los miembros presentes y votantes, la encargada de suspender esos derechos;

h) Se dispone que la Asamblea General revisará la situación del Consejo a los cinco años de su creación.

44. El Foro ha seguido con gran interés el establecimiento del Consejo de Derechos Humanos y sus debates sobre construcción institucional; y aspira a que entre ambos se establezca una colaboración estrecha que impulse el ejercicio por los pueblos indígenas de sus derechos humanos. Ésta fue una de las razones por las que el Foro decidió en su sexto período de sesiones emprender el presente estudio. En el quinto período de sesiones del Foro, inmediatamente después del establecimiento del Consejo de Derechos Humanos, se habían formulado recomendaciones encaminadas a señalar a la atención de éste la urgente necesidad de abordar los derechos humanos de los pueblos indígenas.

45. En 2006, el Foro instó al recientemente establecido Consejo de Derechos Humanos a que mantuviera y mejorara los mecanismos, mandatos, procedimientos especiales, mecanismos de asesoramiento de expertos y procedimientos de presentación de quejas pertinentes relativos a la promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas¹³.

46. El Foro también instó al Consejo a que velara por la participación activa de las organizaciones de los pueblos indígenas en sus períodos de sesiones cuando se debatieran cuestiones que pudieran afectar los derechos de esos pueblos, así como en los órganos o procedimientos subsidiarios que el Consejo decidiera establecer¹³.

47. Recordando que el Consejo de Derechos Humanos asumiría, revisaría y, cuando fuese necesario, mejoraría y racionalizaría todos los mandatos, mecanismos, funciones y responsabilidades de la Comisión de Derechos Humanos a fin de mantener un sistema de procedimientos especiales y de asesoramiento de expertos y presentación de quejas, el Foro también instó al Consejo a que asegurase la plena participación de los representantes de los pueblos indígenas en dicho proceso de revisión¹³.

¹³ *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 2006, Suplemento No. 23 (E/2006/43).*

IV. Construcción institucional del Consejo de Derechos Humanos

48. El 18 de junio de 2007, al año de haberse reunido por primera vez y de conformidad con el mandato que le fue conferido por la Asamblea General¹⁴, el Consejo de Derechos Humanos acordó un conjunto de medidas sobre la construcción institucional¹⁵, en que se expone la estructura básica del nuevo mecanismo institucional del Consejo, en particular: a) el mecanismo de examen periódico universal; b) los procedimientos especiales (relatores especiales y grupos de trabajo), el Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos (en sustitución de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos); y c) el procedimiento de denuncia.

49. En el documento se expone asimismo una agenda y marco para el programa de trabajo y se establece el reglamento del Consejo. La agenda y el programa de trabajo ofrecen la oportunidad de debatir todas las cuestiones y situaciones que exigen la atención del Consejo a lo largo del año. Su reglamento y sus métodos de trabajo garantizan la transparencia, la previsibilidad y la imparcialidad y propician el establecimiento de un diálogo genuino y la aplicación de un enfoque orientado a la obtención de resultados.

50. La creación del mecanismo de examen periódico universal es una importante innovación del Consejo de Derechos Humanos. Por primera vez, se examinará de manera periódica mediante un mecanismo común la situación en materia de derechos humanos de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas. Los pueblos indígenas han pedido que se haga referencia específica a ellos en el examen periódico universal, por ejemplo, cuando existan tratados sobre el particular.

51. El grupo de trabajo del Consejo de Derechos Humanos sobre el examen periódico universal examinará la situación de los países interesados sobre la base de tres documentos fundamentales: a) una presentación de no más de 20 páginas del Estado de que se trate; b) una compilación de información de no más de 10 páginas preparada por el ACNUDH, basada en los informes de los órganos creados en virtud de tratados, los procedimientos especiales y otros documentos pertinentes de las Naciones Unidas; y c) un resumen de no más de 10 páginas preparado por el ACNUDH a partir de información adicional fidedigna y fundamentada aportada por otras partes interesadas¹⁴.

52. En el anexo de la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos se indica claramente que el examen siguiente debería centrarse, entre otras cosas, en la aplicación del resultado del examen precedente. El examen periódico universal ofrece una oportunidad de examinar detenidamente los países que se nieguen a ratificar los tratados internacionales de derechos humanos o a presentar informes periódicos después de su ratificación. Queda por ver si los derechos de los pueblos indígenas se reflejarán debidamente en los informes y los resultados del examen periódico universal. Es muy importante que el mecanismo de examen periódico universal asegure que los pueblos indígenas tengan la oportunidad de presentar sus casos y ser parte del proceso general del examen periódico universal.

¹⁴ Resolución 60/251 de la Asamblea General.

¹⁵ A/HRC/5/21, de 7 de agosto de 2007.

53. El Consejo de Derechos Humanos ha asumido los procedimientos especiales de la Comisión de Derechos Humanos y, aunque estos procedimientos han venido siendo objeto de examen y racionalización, ha decidido renovar el mandato del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas.

54. La decisión de renovar el mandato del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas reafirma y fortalece el mandato del Relator Especial, tal como se estableció en resoluciones anteriores de la Comisión de Derechos Humanos, en lo relativo a aspectos como las visitas oficiales, las comunicaciones y los informes anuales del Relator Especial.

55. En la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos figuran, además, varias innovaciones importantes en relación con resoluciones previas, entre las que cabe citar las siguientes: forma parte del mandato del Relator Especial promover la aplicación y el seguimiento de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, además de otras normas internacionales pertinentes, y en él se invita al Relator Especial a trabajar en estrecha cooperación con el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas y participar en su período de sesiones anual. También se invita al Relator Especial a que identifique, intercambie y promueva las mejores prácticas en la promoción y la protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas. Ello ha constituido un importante paso hacia la promoción de los derechos de los pueblos indígenas y está en total consonancia con las recomendaciones del Foro Permanente.

56. Lamentablemente, el Consejo de Derechos Humanos no ha mantenido las “cuestiones indígenas” como tema independiente de su programa de trabajo. No obstante, el Consejo ha expresado su compromiso con la creación de mecanismos apropiados que se ocupen de las cuestiones formalmente abordadas por los Grupos de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas, las Formas Contemporáneas de la Esclavitud, las Minorías y el Foro Social¹⁶. En consonancia con ese compromiso, en el presente estudio se aboga por el establecimiento de un órgano de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas.

Órgano de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas

57. Los derechos humanos de los pueblos indígenas son pertinentes para casi todos los mandatos del Consejo de Derechos Humanos. Esta cuestión exige atención, conocimientos e ideas especiales, debido a la urgencia y la complejidad de la situación de los pueblos indígenas. A fin de obtener esos conocimientos y fomentar la aplicación de las normas de derechos humanos, evitar la duplicación y aumentar la coordinación entre los órganos y mecanismos de las Naciones Unidas, en el presente estudio se aboga por el establecimiento de un órgano de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas, como órgano subsidiario del Consejo de Derechos Humanos.

58. El órgano de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas debería tener como mandato ofrecer al Consejo asesoramiento especializado sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas en relación con todos los mandatos del

¹⁶ A/HRC/5/21, párr. 84.

Consejo, y particularmente sobre la mejor forma de elaborar e incorporar en todos los programas normas internacionales que promuevan y protejan los derechos humanos de los pueblos indígenas. Dicho órgano prestaría asesoramiento sobre medidas que tuvieran como objetivo asegurar que los pueblos indígenas ejerzan sus derechos, y examinaría y evaluaría las mejores prácticas en el ámbito de la promoción y la protección de los derechos de los pueblos indígenas, así como los obstáculos que se interponen a la promoción y la protección de esos derechos. El órgano de expertos colaboraría estrechamente con otros órganos del Consejo de Derechos Humanos (tales como los Relatores Especiales, los representantes especiales, los expertos independientes y los comités asesores), el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, las comisiones nacionales de derechos humanos y las instituciones nacionales sobre los pueblos indígenas. El órgano de expertos facilitaría, además, la realización del examen periódico universal del Consejo.

Composición y ubicación dentro del sistema de las Naciones Unidas

59. El órgano de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas estaría integrado por cuatro miembros, a saber: el representante del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos, el Presidente del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas y un experto indígena en cuya designación se seguiría el mismo modelo que con los procedimientos especiales. El órgano asesor debería depender directamente del Consejo de Derechos Humanos.

Procedimientos para la presentación de candidaturas y la elección

60. Para la designación del experto indígena del órgano asesor se seguiría el mismo procedimiento que con los procedimientos especiales.

Mandatos de los miembros

61. Los miembros del órgano asesor desempeñarían su cargo por un período de tres años. Podrían ser reelegidos una sola vez.

Organización del trabajo

62. El órgano asesor impartiría un curso práctico anual como contribución a la labor del Consejo. El órgano asesor podría organizar mesas redondas durante los períodos de sesiones del Consejo, con la participación del Foro Permanente y el Relator Especial, para intercambiar ideas sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas en relación con el tema titulado “Grupos vulnerables”. El debate podría vincularse e incorporarse al tema del próximo período de sesiones del Foro o los informes temáticos del Relator Especial.

Participación

63. Los Estados Miembros, los organismos y los órganos de las Naciones Unidas, las organizaciones intergubernamentales y las organizaciones no gubernamentales reconocidas como entidades consultivas por el Consejo Económico y Social podrían participar a título de observadores; las organizaciones de los pueblos indígenas podrían participar igualmente como observadores, de conformidad con los procedimientos aplicados en el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas.

Reglamento

64. El órgano asesor se guiaría en su labor por el reglamento del Consejo de Derechos Humanos y podría elaborar su propio reglamento.

65. Las instituciones y los mecanismos de las Naciones Unidas se beneficiarían de varias maneras del asesoramiento que brindara el nuevo mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas. El asesoramiento proporcionado por el órgano de expertos y sus aportaciones a la labor del Consejo:

a) Asegurarían que en el Consejo de Derechos Humanos se atribuyera la importancia debida a la cuestión de los derechos de los pueblos indígenas;

b) Proporcionarían información pertinente sobre la situación de los derechos de los pueblos indígenas que se pudiera incluir en el examen periódico universal;

c) Promoverían una mayor cooperación dentro del sistema de las Naciones Unidas en relación con el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas;

d) Identificarían prácticas idóneas y medidas eficaces para proteger los derechos de los pueblos indígenas y ayudar a los Estados a lograr su aplicación efectiva;

e) Asegurarían la participación de los pueblos indígenas mediante el establecimiento de un mecanismo interactivo de derechos humanos para el intercambio periódico de información entre el Consejo y los pueblos indígenas.

66. En resumen, el establecimiento de un órgano de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas estaría en consonancia con los objetivos del Consejo de racionalizar los mecanismos de derechos humanos, promover una coordinación eficaz e integrar los derechos humanos en todas las actividades.