



Asamblea General

Distr. general
2 de septiembre de 2019
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos
Mecanismo de Expertos sobre los Derechos
de los Pueblos Indígenas
12º período de sesiones
15 a 19 de julio de 2019
Tema 8 del programa provisional
Declaración de las Naciones Unidas sobre
los Derechos de los Pueblos Indígenas

Esfuerzos destinados a aplicar la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas: reconocimiento, reparación y reconciliación

Informe del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

Resumen

En el presente informe, el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas examina las buenas prácticas y las lecciones aprendidas en relación con los esfuerzos destinados a alcanzar los fines de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, prestando especial atención a las iniciativas de reconocimiento, reparación y reconciliación emprendidas desde que se aprobó la Declaración en 2007.

El informe ofrece una visión global de los conceptos de reconocimiento, reparación y reconciliación, entroncándolos con la Declaración y con otros instrumentos internacionales de derechos humanos. Incluye una serie de ejemplos de todas las regiones socioculturales indígenas con el fin de ilustrar la importancia fundamental del reconocimiento, la reparación y la reconciliación para la aplicación de la Declaración y el papel que desempeña esta como instrumento de reconciliación. El Mecanismo de Expertos ofrece conclusiones y recomendaciones con miras a ayudar a los pueblos indígenas y a los Estados a abordar mejor los efectos a largo plazo de la colonización, la discriminación y el desposeimiento de sus tierras, territorios y recursos.



I. Introducción

1. En septiembre de 2016, en su resolución 33/25, el Consejo de Derechos Humanos modificó y amplió el mandato del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Entre otras cosas, el Consejo decidió que el Mecanismo de Expertos identificase, difundiese y promoviese las buenas prácticas y las lecciones aprendidas en relación con los esfuerzos destinados a alcanzar los fines de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, entre otros medios presentando informes al Consejo.
2. En el presente informe, el Mecanismo de Expertos se ocupa de los esfuerzos destinados a aplicar la Declaración, prestando especial atención a las iniciativas de reconocimiento, reparación y reconciliación emprendidas desde que se aprobó la Declaración en septiembre de 2007. Estos temas son fundamentales para la interpretación y aplicación de la Declaración, ya que en ella se prescriben medidas reparativas y permanentes para realizar los derechos de los pueblos indígenas. La Declaración reconoce, por ejemplo, que los pueblos indígenas han sufrido injusticias históricas como resultado, entre otras cosas, de la colonización y de haber sido desposeídos de sus tierras, territorios y recursos. En numerosos artículos de la Declaración se prescriben aspectos sustantivos y de procedimiento para remediar esas injusticias y garantizar que no se repitan en el futuro.
3. Si bien el Mecanismo de Expertos reconoce que aún queda mucho por hacer para que los Estados establezcan de manera significativa nuevas relaciones con los pueblos indígenas, basadas en el reconocimiento de sus derechos y en la protección contra la discriminación y los actos ilícitos, en el presente informe examina las buenas prácticas, centrándose en el reconocimiento jurídico de los pueblos indígenas, las formas de reparación ofrecidas por los Estados por las injusticias cometidas en el pasado y los procesos de reconciliación encaminados a restablecer las relaciones entre los pueblos indígenas, los Estados y otros agentes.
4. El Mecanismo de Expertos pidió a los Estados, los pueblos indígenas, las instituciones nacionales de derechos humanos y otras partes interesadas que hicieran aportaciones. En los casos en que se concedió permiso para ello, dichas aportaciones se han publicado en el sitio web del Mecanismo de Expertos¹. El informe también se inspira en dos estudios sobre el acceso a la justicia realizados por el Mecanismo de Expertos en 2013 y 2014 (A/HRC/24/50 y Corr.1 y A/HRC/27/65). En ellos, el Mecanismo de Expertos se ocupó de una serie de temas relacionados con el presente informe, entre ellos la justicia restaurativa y el vínculo entre el acceso a la justicia y la verdad y la reconciliación.
5. En el presente estudio se examinarán los efectos que tienen en los derechos humanos de los pueblos indígenas la colonización, en particular a causa del desposeimiento de sus tierras, territorios y recursos, y las políticas asimilacionistas; el reconocimiento de las vulneraciones cometidas en el pasado y los esfuerzos realizados posteriormente para alcanzar la reconciliación (como las disculpas públicas, las comisiones nacionales de la verdad, la revisión y la modificación de la legislación y los casos judiciales históricos en los planos regional y nacional); y la reconciliación iniciada por los pueblos indígenas y los Estados. Se prestará especial atención a las buenas prácticas y las lecciones aprendidas que puedan alentar procesos similares para avanzar en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, tanto en el plano constitucional como en el legislativo, en particular procesos encaminados a reconocer y combatir la discriminación basada en teorías y actitudes que promuevan un sentimiento de superioridad sobre los pueblos indígenas.
6. Actualmente, los obstáculos a la aplicación de la Declaración suelen deberse a la inexistencia, involuntaria o deliberada, de procesos de reconocimiento, reparación y reconciliación. En algunos lugares, esa carencia sigue justificando la violencia contra los pueblos indígenas y la negación de la identidad indígena, de los derechos territoriales y, sobre todo, de su autonomía y libre determinación. La falta de reconocimiento, reparación y

¹ www.ohchr.org/EN/Issues/IPeoples/EMRIP/Pages/ReportRecognitionReparationsReconciliation.aspx.

reconciliación también puede dar lugar a un retroceso en la promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas y podría traducirse en graves violaciones de los derechos humanos, como el genocidio, y la adopción de políticas que permitan separar de forma generalizada de su entorno a los niños indígenas y otros familiares, y seguir desposeyendo de sus tierras y territorios a los pueblos indígenas.

II. Visión global del reconocimiento, la reparación y la reconciliación en la Declaración y otros instrumentos jurídicos

7. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas fue aprobada el 13 de septiembre de 2007 tras más de dos decenios de negociaciones en las que participaron tanto los pueblos indígenas como los Estados Miembros. Se trata de un instrumento internacional extraordinario, pues, por primera vez, los titulares de los derechos participaron directamente en el proceso de redacción. Desde el momento de su aprobación, la Declaración fue acogida como un cauce de reconciliación. Como dijo el Secretario General ese día, la aprobación de la Declaración marcó “un momento histórico en el que los Estados Miembros de las Naciones Unidas y los pueblos indígenas se reconciliaron con su dolorosa historia y decidieron avanzar juntos en el camino de los derechos humanos, la justicia y el desarrollo para todos”².

8. Varios párrafos del preámbulo de la Declaración arrojan luz sobre el aspecto reparativo y permanente de la necesidad de abordar la situación de los pueblos indígenas no solo mediante la afirmación de sus derechos, sino también mediante la visibilidad y el respeto de su historia y su situación actual. En el preámbulo se vinculan el reconocimiento y la reconciliación, al afirmar que el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en la Declaración fomentará las relaciones armoniosas y de cooperación entre los Estados y los pueblos indígenas, basadas en los principios de la justicia, la democracia, el respeto de los derechos humanos, la no discriminación y la buena fe. Además, en el preámbulo, la comunidad internacional también:

a) Afirmó que todas las doctrinas, políticas y prácticas basadas en la propugnación de la superioridad de determinados pueblos o individuos aduciendo razones de origen nacional o diferencias raciales, religiosas, étnicas o culturales son racistas, científicamente falsas, jurídicamente inválidas, moralmente condenables y socialmente injustas;

b) Expresó su preocupación por el hecho de que los pueblos indígenas habían sufrido injusticias históricas como resultado de la colonización y de haber sido desposeídos de sus tierras, territorios y recursos, lo que les había impedido ejercer sus derechos;

c) Reconoció la urgente necesidad de respetar y promover los derechos intrínsecos de los pueblos indígenas, que derivan de sus estructuras políticas, económicas y sociales y de sus culturas, de sus tradiciones espirituales, de su historia y de su filosofía, especialmente los derechos a sus tierras, territorios y recursos.

9. Más allá del preámbulo, la Declaración contiene varias disposiciones relativas al reconocimiento de los pueblos indígenas como tales y de los derechos individuales y colectivos que son parte integrante de su propia existencia como pueblos distintos. En particular, la Declaración defiende el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación (art. 3); su derecho a conservar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida del Estado (art. 5); su derecho colectivo a vivir en libertad, paz y seguridad como pueblos distintos (art. 7); su derecho a pertenecer a una comunidad o nación indígena, de conformidad con las tradiciones y costumbres de la comunidad o nación de que se trate (art. 9); su derecho a determinar su propia identidad o pertenencia conforme a sus costumbres y tradiciones (art. 33); y su derecho a participar en la adopción

² Véase www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/2016/Docs-updates/Statement-SG-IDWIP-2007.pdf.

de decisiones y el deber de los Estados de obtener su consentimiento libre, previo e informado antes de adoptar medidas que los afecten (arts. 18 y 19).

10. Para poner en práctica el carácter reparativo de los derechos de los pueblos indígenas, la Declaración hace varias referencias no solo a la “reparación”, sino también a los conceptos de “resarcimiento” y “restitución”. En concreto, se trata de los artículos sobre el derecho de los pueblos indígenas a no ser sometidos a una asimilación forzada ni a la destrucción de su cultura, junto con el deber de los Estados de establecer mecanismos eficaces para la prevención y el resarcimiento de esas situaciones (art. 8); la reparación y restitución a los pueblos indígenas respecto de los bienes culturales, intelectuales, religiosos y espirituales de que hayan sido privados sin su consentimiento libre, previo e informado (art. 11); la reparación para los pueblos indígenas desposeídos de sus medios de subsistencia y desarrollo (art. 20); la reparación con respecto a las tierras, los territorios y los recursos (arts. 28 y 32); y la reparación de las lesiones de los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas (art. 40).

11. En la Declaración, la comunidad internacional establece el criterio internacional para impedir todo intento de aplicar políticas, doctrinas o prácticas asimilacionistas con respecto a los pueblos indígenas, darles continuidad o retroceder a ellas, y alienta a los Estados a promover y proteger los derechos específicos y diferenciados de los pueblos indígenas. Por lo tanto, la aplicación plena, efectiva e integrada de la Declaración debe reconocerse como marco general para el reconocimiento, la reparación y la reconciliación. La Declaración también proporciona los elementos necesarios para abordar la reparación desde el punto de vista de los pueblos indígenas, teniendo en cuenta sus especificidades culturales, su conexión espiritual con sus tierras (que son esenciales para su supervivencia como pueblos distintos) y su derecho a participar plena y eficazmente en la toma de decisiones. La interpretación de la reparación y la reconciliación como conceptos jurídicos sigue evolucionando y se deben tener en cuenta los puntos de vista indígenas sobre estos términos.

12. La comunidad internacional también ha realizado otros esfuerzos para reconocer a los pueblos indígenas y fortalecer su participación. En el párrafo 33 del documento final de la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas, aprobado por la Asamblea General en su resolución 69/2, los Estados Miembros se comprometieron a examinar la forma de hacer posible la participación de representantes e instituciones de los pueblos indígenas en las reuniones de los órganos pertinentes de las Naciones Unidas sobre los asuntos que les concernían. En su resolución 71/321, la Asamblea decidió seguir examinando, en su septuagésimo quinto período de sesiones, las posibles medidas necesarias para aumentar la participación de representantes e instituciones de los pueblos indígenas en las reuniones de las Naciones Unidas sobre los asuntos que les concernían, teniendo en cuenta los logros alcanzados en ese sentido por otros órganos y organizaciones de todo el sistema de las Naciones Unidas, examen que iría precedido de consultas con representantes e instituciones de los pueblos indígenas de todas las regiones del mundo como aportación al proceso intergubernamental. A ese respecto, el Mecanismo de Expertos ha recomendado en repetidas ocasiones al Consejo de Derechos Humanos que reconozca las instituciones de los pueblos indígenas y les permita participar en los períodos de sesiones del Consejo y en los actos pertinentes.

13. La cuestión de la reparación puede ser particularmente controvertida. Varios instrumentos internacionales importantes ofrecen orientación en la materia. El artículo 6 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial exige a los Estados partes que aseguren protección y recursos efectivos, ante los tribunales nacionales y otras instituciones competentes del Estado, contra todo acto de discriminación racial, así como el derecho a pedir a esos tribunales satisfacción o reparación justa y adecuada por todo daño de que se pueda ser víctima como consecuencia de tal discriminación. En el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los Estados se comprometen a garantizar que toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales, y que la autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos

de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades de recurso judicial. También se establece que los Estados partes garantizarán que las autoridades competentes cumplan toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso (art. 2.3).

14. Si bien el examen de estos conceptos en el derecho internacional es crucial para los fines del presente informe, también es de suma importancia estudiar los conceptos indígenas de reconocimiento, reparación y reconciliación. Muchas veces estos se basan en la interpretación que hacen los pueblos indígenas de los conceptos de daño y confianza, y tienen dimensiones tanto individuales como colectivas. Los pueblos indígenas también consideran que el reconocimiento, la reparación y la reconciliación son un medio de dar respuesta a la colonización y sus efectos a largo plazo y de superar obstáculos que tienen profundas raíces históricas. A este respecto, el reconocimiento de las reivindicaciones de los pueblos indígenas sobre sus tierras, la descolonización de los sistemas educativos y el reconocimiento de los sistemas jurídicos indígenas y sus normas consuetudinarias deben considerarse parte esencial del reconocimiento, la reparación y la reconciliación.

III. Reconocimiento

15. El reconocimiento como pueblo indígena es fundamental para los derechos de estos pueblos y para alcanzar los fines de la Declaración. Ese reconocimiento adopta muchas formas en todo el mundo. En un extremo del espectro se encuentran formas débiles de reconocimiento que pueden entrañar el reconocimiento simbólico de los derechos de los pueblos indígenas e incluso de los daños causados en el pasado; puede tratarse, por ejemplo, de una disculpa formal o de unas palabras en las que se reconocen hechos relacionados con el período anterior a la ocupación, el desposeimiento y la supervivencia. En el otro extremo se encuentran formas fuertes de reconocimiento que pueden tomar la forma de un tratado, el reconocimiento constitucional de los derechos consagrados en un tratado o los derechos de los aborígenes, la creación de Parlamentos indígenas o escaños específicos en el Parlamento, o bien el establecimiento de regiones autónomas. En sus informes anteriores, el Mecanismo de Expertos ha documentado las numerosas formas en que los Estados Miembros de las Naciones Unidas han utilizado formas de reconocimiento débiles o fuertes.

16. Aun así, el reconocimiento de los pueblos indígenas sigue enfrentando dificultades en varias regiones. En Asia, por ejemplo, no se suele reconocer a los pueblos indígenas como “pueblos”, sino que se los denomina comunidades culturales, minorías nacionales o grupos tribales, lo que puede interpretarse como un lenguaje asimilacionista. En África, varios Estados han negado durante mucho tiempo la existencia de los pueblos indígenas como pueblos distintos, refiriéndose a veces a ellos con una terminología despectiva. En la Federación de Rusia, aunque los pueblos indígenas están reconocidos constitucionalmente, la legislación establece una barrera numérica: las comunidades con más de 50.000 personas en total no pueden ser inscritas en la lista de pueblos indígenas de población escasa que les da derecho a la protección jurídica correspondiente, a pesar de tener características similares a las de las comunidades inscritas (A/HRC/15/37/Add.5, párr. 8). Esta restricción no solo impide que algunos pueblos indígenas se acojan a las garantías previstas en la ley, sino que también amenaza a algunas comunidades indígenas ya inscritas, como los nenets, cuya población, según el censo de 2010, está aumentando. Sin embargo, a nivel subnacional hay tendencias prometedoras. El Tribunal Constitucional de la República de Sajá (Yakutia), refiriéndose a la Declaración, ha afirmado que el pueblo sajá es un pueblo indígena en la República. Del mismo modo, las autoridades de la República de Karelia reconocen a los carelios como pueblo indígena en sus documentos normativos y cada cuatro años emiten un decreto ejecutivo “sobre la aplicación de las decisiones del Congreso del Pueblo Carelio”.

17. El reconocimiento de los pueblos indígenas como tales es fundamental en sí mismo, pero también allana el camino para la realización de todo el conjunto de derechos colectivos e individuales consagrados en la Declaración y en otras fuentes del derecho internacional, como la libre determinación, los derechos a las tierras, los territorios y los recursos, y los derechos culturales. El reconocimiento de los derechos consagrados en la

Declaración debería plasmarse en las constituciones y leyes escritas, además de en acciones concretas como las medidas de reparación de los daños causados en el pasado. Por ejemplo, los derechos aborígenes y los derechos dimanantes de tratados de los pueblos indígenas se han reconocido en la Constitución del Canadá desde 1982. Más recientemente, se ha propuesto legislación en ese país para armonizar el derecho federal con la Declaración y se están llevando a cabo negociaciones sobre los tratados.

18. En las constituciones de varios países se reconoce a los pueblos indígenas y sus derechos, lo que es una práctica que debe fomentarse. Cabe mencionar en ese sentido a América Latina, donde la evolución jurisprudencial del sistema interamericano y el uso del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169), de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), han desempeñado un papel importante. Por ejemplo, la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia se basa en el principio de un “Estado plurinacional”. El artículo 2 reconoce la “existencia precolonial” de los pueblos indígenas y su “dominio ancestral” sobre sus territorios, y garantiza también su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en el derecho a la autonomía, el autogobierno y la cultura, y el reconocimiento de sus instituciones. De igual manera, la Constitución del Ecuador reconoce y garantiza una serie de derechos para los “pueblos y nacionalidades indígenas”, entre ellos el derecho a desarrollar y fortalecer su identidad y formas de organización social; la prohibición del racismo y la discriminación; sus derechos a las tierras, territorios y recursos; y el reconocimiento, reparación y resarcimiento a las colectividades afectadas por el racismo, la xenofobia y otras formas de intolerancia y discriminación (art. 57). En el artículo 171 se reconoce explícitamente la justicia indígena³. La Constitución de Panamá reconoce y respeta la identidad étnica de las comunidades indígenas (art. 90), y garantiza la reserva y propiedad colectiva de las tierras necesarias para el logro de su bienestar económico y social (art. 127). La Constitución de la Ciudad de México también es un ejemplo prometedor, ya que reconoce los derechos de los pueblos indígenas a nivel subnacional y da fuerza jurídica a las disposiciones de la Declaración.

19. En África Subsahariana, la identificación y el reconocimiento de los pueblos indígenas se enfrentan a muchos problemas. La Constitución de Kenya, aunque no reconoce explícitamente a los pueblos indígenas, incluye a las “comunidades indígenas”, a las que se define, dentro del término más amplio de “comunidades marginadas”, como una “comunidad que ha conservado y mantenido un estilo de vida tradicional basado en una economía de cazadores o recolectores” (art. 260). La Constitución de Nigeria reconoce la diversidad étnica, incluso a efectos de la representación en el Gobierno y la Administración pública, pero no llega a reconocer a los pueblos indígenas como tales⁴. Sin embargo, aunque la Constitución no reconoce a ningún grupo como indígena, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos ha identificado a los ogonis, los ijaws y los fulanis nómadas como pueblos indígenas de Nigeria⁵. Este ejemplo muestra que las instituciones regionales pueden ser fundamentales para lograr el reconocimiento de los pueblos indígenas y sus derechos.

20. En otros casos, los pueblos indígenas no son reconocidos a nivel constitucional, sino en leyes generales. Tal es el caso de Filipinas, donde, con el fin de corregir las injusticias históricas, hacer cumplir los mandatos constitucionales y observar las normas internacionales, se han reconocido, promovido y protegido los derechos de los pueblos indígenas en virtud de la Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas de 1997⁶.

21. Se observan otras tendencias prometedoras, como la reciente aprobación por el Gabinete del Japón de una ley que reconoce a los ainus como pueblo indígena. Sin embargo, los representantes de los ainus afirman que la ley en sí misma no constituye un esfuerzo destinado a lograr el reconocimiento, la reparación y la reconciliación si no se

³ Comunicación presentada por la Defensoría del Pueblo del Ecuador.

⁴ Comunicación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de Nigeria.

⁵ Organización Internacional del Trabajo y Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, *Overview Report of the Research Project by the International Labour Organization and the African Commission on Human and Peoples' Rights on the Constitutional and Legislative Protection of the Rights of Indigenous Peoples in 24 African Countries* (Ginebra, 2009).

⁶ Comunicación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de Filipinas.

hace referencia a las violaciones cometidas en el pasado⁷ y otros pueblos indígenas del Japón siguen tratando de obtener el reconocimiento. También se están realizando gestiones para lograr el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas de Australia mediante un referéndum. En 2016 y 2017, el Consejo para el Referéndum de Australia celebró diálogos constitucionales con los pueblos indígenas en 12 regiones para garantizar que toda reforma constitucional contara con el consenso de las poblaciones aborígenes e isleñas del estrecho de Torres⁸. El resultado de la Convención Constitucional Nacional de las Primeras Naciones fue la Declaración de Corazón de Uluru y el llamamiento en pro de una voz, un tratado y la verdad, reformas que encarnan el reconocimiento, la reparación y la reconciliación. El partido de la oposición se ha comprometido a celebrar un referéndum para reconocer una Voz Indígena en el Parlamento⁹. En el presupuesto de 2018, el Gobierno de Australia asignó 7 millones de dólares australianos al proceso de diseño de la voz constitucional y 160 millones de dólares australianos a la celebración del referéndum.

22. También ha habido un llamamiento a una transformación constitucional en Nueva Zelanda, donde se estableció un Grupo Asesor Constitucional en 2011 para contribuir al examen de las cuestiones constitucionales mediante la presentación de informes al Vice Primer Ministro y al Ministro de Asuntos Maoríes “sobre la comprensión de las perspectivas de los neozelandeses con respecto a nuestras disposiciones constitucionales, las cuestiones de actualidad y las esferas en las que debería emprenderse la reforma”¹⁰. El informe Matike Mai Aotearoa de 2016 del Grupo de Trabajo Independiente para la Transformación Constitucional propone modelos para una constitución inclusiva, sobre la base del Tratado de Waitangi, prestando atención a una mejora de las relaciones en las que queden reflejadas la libre determinación, la creación de alianzas y la igualdad. A este respecto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales instó a Nueva Zelanda a que adoptara medidas inmediatas, en colaboración con las instituciones que representaban a los maoríes, para aplicar las recomendaciones formuladas por el Grupo Consultivo Constitucional relativas a la función del Tratado de Waitangi, y que examinara las propuestas contenidas en el informe Matike Mai Aotearoa (E/C.12/NZL/CO/4, párr. 9 a)).

23. Los órganos creados en virtud de tratados han subrayado a menudo la importancia del reconocimiento de los pueblos indígenas en todas las regiones. Por ejemplo, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial expresó su preocupación por el hecho de que Francia no reconociera plenamente la existencia de los pueblos indígenas en sus comunidades territoriales de ultramar. Temía que esa situación pudiera impedir al Estado adoptar medidas más adecuadas y concretas para responder a las preocupaciones y necesidades específicas de esas poblaciones, en particular en lo que se refería al goce de los derechos económicos, sociales y culturales en condiciones de igualdad con el resto de la población, de acuerdo con los artículos 2 y 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. En consecuencia, el Comité recomendó a Francia que estudiase la posibilidad de revisar su posición con respecto a la falta de reconocimiento de los pueblos indígenas de las comunidades de ultramar (CERD/C/FRA/CO/20-21, párr. 11).

24. El Comité de Derechos Humanos expresó su preocupación por el hecho de que Rwanda calificase de “grupos marginados históricamente” a poblaciones vulnerables como los batwas, lo que el Comité consideraba insuficiente para garantizar que esos grupos fuesen reconocidos como indígenas y se protegiese su derecho a disfrutar de su cultura en comunidad. El Comité recomendó a Rwanda que adoptase las medidas necesarias para garantizar el reconocimiento de las minorías y los pueblos indígenas, y velar por la protección jurídica efectiva de los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras ancestrales y sus recursos naturales, y que garantizase el acceso de los miembros de los grupos indígenas a recursos jurídicos efectivos en caso de que se vulnerasen sus derechos (CCPR/C/RWA/CO/4, párr. 48). El Comité de los Derechos del Niño expresó su preocupación por la marginación y la discriminación que sufrían los niños indígenas en

⁷ Comunicación de Asia Indigenous Peoples Pact.

⁸ Australia, *Final Report of the Referendum Council* (Canberra, 30 de junio de 2017).

⁹ Comunicación de la Comisión de Derechos Humanos de Australia.

¹⁰ El informe del Grupo Asesor puede consultarse en www.justice.govt.nz/justice-sector-policy/constitutional-issues-and-human-rights/constitutional-advisory-panel/.

Sudáfrica, incluidos los niños pertenecientes a los pueblos khoisán, y por la falta de reconocimiento jurídico de los pueblos indígenas y sus derechos. Recomendó a Sudáfrica que considerase la posibilidad de reconocer los derechos de los pueblos indígenas, incluidos los pueblos khoisán, así como de reconocer plenamente los derechos de los niños indígenas (CRC/C/ZAF/CO/2, párrs. 65 y 66).

25. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales expresó su preocupación por la falta de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en la Constitución de Chile e instó al Estado a que cumpliera con el compromiso de garantizar el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en la nueva Constitución (E/C.12/CHL/CO/4, párr. 8).

26. Los órganos creados en virtud de tratados también han abordado la falta de reconocimiento de los derechos colectivos, en particular en relación con las tierras, los territorios y los recursos. Por ejemplo, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial instó a Suriname a que cumpliera las resoluciones jurídicamente vinculantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y, en particular, adoptase medidas para la concesión del reconocimiento jurídico de la capacidad jurídica colectiva. También expresó su preocupación por el hecho de que se otorgasen a empresas privadas autorizaciones para actividades de explotación minera y maderera que suponían un peligro de daño irreparable para los pueblos indígenas y tribales sin el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos interesados y sin evaluación alguna del impacto previo, conforme a lo estipulado en los artículos 2 y 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (CERD/C/SUR/CO/13-15, párrs. 25, 26 y 30).

27. El reconocimiento de los pueblos indígenas es vital en sí mismo, pero también es fundamental para la realización de los derechos colectivos e individuales consagrados en la Declaración, incluidos el derecho a la libre determinación, los derechos culturales y los derechos a las tierras, los territorios y los recursos. Como ha declarado la Comisión Nacional de Derechos Humanos de Australia, el reconocimiento debe tener un significado simbólico, pero también producir un cambio sustantivo¹¹.

28. El reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas a sus tierras y recursos está especialmente vinculado a su reconocimiento como pueblos. Debido a que la colonización y el sometimiento de los pueblos indígenas han estado intrínsecamente relacionados con el desposeimiento de sus tierras, culturas e identidades, el reconocimiento de las tierras y territorios indígenas, establecido en los artículos 26 y 27 de la Declaración, es un elemento central para el reconocimiento, la reparación y la reconciliación. Si bien algunos Estados han hecho progresos en cuanto al reconocimiento formal de los derechos de los pueblos indígenas a la tierra, sigue siendo un problema para los pueblos indígenas de diversas regiones, en especial en los países en que se ha producido un retroceso con relación a esos derechos.

29. La falta de reconocimiento, en particular de los derechos colectivos a la tierra y los acuerdos tradicionales de tenencia de la tierra, tiene sus raíces en el legado colonial de racismo y discriminación contra los pueblos indígenas. Por lo tanto, el reconocimiento, la protección y la restitución de las tierras indígenas siguen siendo la causa principal de los conflictos en todas las regiones. La Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas ha subrayado en repetidas ocasiones la importancia de reconocer los derechos colectivos a la tierra a fin de eliminar las causas profundas de las violaciones de los derechos humanos de los pueblos indígenas. En su último informe (A/HRC/39/17), que se centraba en la criminalización a que se veían sometidos los defensores de los derechos humanos de los indígenas, la Relatora Especial recomendó que los Estados reconociesen los derechos colectivos de los pueblos indígenas sobre la tierra. Ese reconocimiento requeriría que los Estados, entre otras cosas, ofreciesen procedimientos accesibles, rápidos y eficaces para resolver la cuestión de los títulos de propiedad de la tierra; revisasen las leyes de expropiación; proporcionasen mecanismos adecuados para resolver las controversias sobre la tierra; protegiesen de forma efectiva a los pueblos indígenas contra la usurpación

¹¹ Comunicación de la Comisión de Derechos Humanos de Australia.

de tierras mediante sistemas de alerta temprana y sistemas de vigilancia *in situ*; y prohibiesen los desalojos forzosos.

30. Los órganos creados en virtud de tratados también han hecho referencia en repetidas ocasiones al reconocimiento y la protección de las tierras de los pueblos indígenas. En el caso de Noruega, por ejemplo, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial expresó su preocupación por la divergencia entre el reconocimiento en la Ley de Finnmark de los derechos colectivos e individuales de los samis sobre la tierra y el reconocimiento de esos derechos en la práctica. El Comité recomendó a Noruega que adoptase medidas concretas para dar pleno efecto en la práctica al reconocimiento jurídico de los derechos de los samis sobre sus tierras y recursos, según se establecía en la Ley de Finnmark, a fin de que los samis pudiesen mantener y preservar sus medios de vida con el derecho a un consentimiento libre, previo e informado de todos los proyectos y concesiones (CERD/C/NOR/CO/21-22, párrs. 28 a 30).

31. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales expresó su preocupación por el hecho de que a muchos pueblos indígenas de Uganda, entre ellos los benets, los batwas y las comunidades de pastores, se les denegara el acceso a sus tierras ancestrales y se les impidiera preservar su modo de vida tradicional. El Comité también expresó su preocupación por la definición inadecuada de “pueblos indígenas” que figuraba en la Constitución de Uganda y por la completa falta de información sobre si los pueblos indígenas disfrutaban de los derechos que establecía el artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El Comité recomendó a Uganda que reconociera los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras ancestrales y sus recursos naturales, y que incluyera el reconocimiento de los pueblos indígenas en la Constitución de conformidad con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. También recomendó al Estado que intensificara sus esfuerzos para celebrar consultas con los pueblos indígenas y garantizara el disfrute efectivo de sus derechos económicos, sociales y culturales (E/C.12/UGA/CO/1, párr. 13).

32. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer se ha referido a la cuestión del reconocimiento de la propiedad de la tierra por parte de las mujeres indígenas. Por ejemplo, recomendó a la Argentina que adoptase medidas para reconocer oficialmente la tenencia y la titularidad de la tierra de las mujeres indígenas, y promoviese el diálogo a nivel de la comunidad destinado a eliminar las normas y costumbres discriminatorias que limitaban los derechos de propiedad de la tierra de las mujeres indígenas (CEDAW/C/ARG/CO/7, párr. 40).

33. El establecimiento de comarcas indígenas en Panamá es un buen ejemplo de la manera en que el reconocimiento de la tierra está vinculado a la libre determinación, la autonomía y los derechos culturales. Sobre la base del reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y sus derechos colectivos a sus tierras, Panamá ha establecido cinco comarcas indígenas mediante la aprobación de leyes específicas. El marco jurídico de la comarca de Guna Yala, establecida por la Ley núm. 16 de 1953¹² como comarca de San Blas y rebautizada en 1998, reconoce los derechos colectivos de los pueblos gunas a sus tierras, sus instituciones de autogobierno y sus sistemas jurídicos (con excepción de las cuestiones penales). Este marco con un nivel elevado de protección ha servido de base para el establecimiento de otras cuatro comarcas en el país (Ngäbe-Buglé, Emberá-Wounaan, Guna de Madugandí y Guna de Wargandí), que en conjunto representan más del 20 % del territorio del país. Además de reconocer los acuerdos de autogobierno, el marco de las comarcas también crea efectivamente una cuota para la representación indígena en el Parlamento nacional.

34. El reconocimiento de las lenguas indígenas es otro aspecto clave del reconocimiento de los pueblos indígenas y está recibiendo mayor atención en el marco del Año Internacional de las Lenguas Indígenas. Como señaló anteriormente el Mecanismo de Expertos en su estudio sobre este tema (A/HRC/21/53), los idiomas y las culturas indígenas son un rasgo central y principal de la identidad de los pueblos indígenas como colectivos y como personas. Hay varios ejemplos de reconocimiento constitucional y jurídico de las

¹² Puede consultarse en <https://docs.panama.justia.com/federales/leyes/16-de-1953-apr-7-1953.pdf>.

lenguas de los pueblos indígenas. En México, la Constitución reconoce el derecho de los pueblos indígenas a preservar y enriquecer sus lenguas. También existe una ley general de derechos lingüísticos de los pueblos indígenas, aprobada en 2003, que regula el reconocimiento y la protección de los derechos individuales y colectivos de las comunidades indígenas con respecto a sus idiomas y reconoce la diversidad lingüística del país¹³.

35. En el Brasil, la Constitución reconoce los derechos de los pueblos indígenas a su organización social, costumbres, idiomas, credos y tradiciones, así como su derecho original a las tierras que tradicionalmente ocupan. Además del reconocimiento del vínculo entre los idiomas y los derechos sobre la tierra, el artículo 210 de la Constitución y las leyes secundarias disponen que los planes de estudios mínimos de las escuelas primarias deben garantizar una educación básica común y el respeto de los valores culturales y artísticos nacionales y regionales, y que en la enseñanza primaria los pueblos indígenas pueden utilizar sus idiomas nativos y sus propios métodos de aprendizaje.

36. Si bien la Constitución de Marruecos reconoce el tamazight (la lengua amazigh) como idioma oficial, existen dificultades para la puesta en práctica de ese reconocimiento, como la falta de acceso a la educación en idioma amazigh en todos los niveles (E/C.12/MAR/CO/4, párr. 50). Existe una situación similar en Argelia, donde el tamazight está reconocido como lengua oficial desde 2016, pero persiste la falta de igualdad con el árabe. En la Federación de Rusia, aunque algunos idiomas indígenas son oficiales en sus territorios, la legislación federal prohíbe en general el reconocimiento de los idiomas indígenas que no estén expresados en el alfabeto cirílico.

37. El reconocimiento de los pueblos indígenas por las organizaciones internacionales también es muy importante para su participación en la adopción de decisiones. Uno de los ejemplos más notables de ese reconocimiento es el Consejo Ártico, en el que seis organizaciones indígenas tienen la condición de participantes permanentes en el Consejo y están integradas en la labor de este en todas las esferas. Asimismo, el Consejo Euroártico de Barents reconoce la participación de algunos pueblos indígenas de la región, pero no todos.

38. El reconocimiento por parte del Estado es un primer paso crucial hacia el establecimiento de una relación de paz y respeto con los pueblos indígenas. El reconocimiento del derecho colectivo de los pueblos indígenas a vivir en libertad, paz y seguridad como pueblos distintos, de conformidad con el artículo 7 de la Declaración, así como el reconocimiento de sus tierras, territorios y recursos, pueden allanar el camino para la reparación y la reconciliación, dos conceptos conexos que se abordan en la siguiente sección.

IV. Reparación y reconciliación

39. Los conceptos de reparación y reconciliación están estrechamente interrelacionados y a menudo se superponen. Cualquier separación de esos dos conceptos a efectos del presente informe sería arbitraria y, por esta razón, se tratan conjuntamente a fin de evitar una separación artificial de los ejemplos y de la jurisprudencia relacionados con estos conceptos. Como recalca la organización Femmes Autochtones du Québec en su comunicación para el presente informe, la reparación es una condición *sine qua non* para la reconciliación. Estos conceptos también deben entenderse desde una perspectiva intergeneracional y colectiva. Otro término clave en este debate es el resarcimiento, dada la importancia que se le da en la Declaración (véanse los párrs. 7 a 14 del presente documento). En opinión del Mecanismo de Expertos, el concepto de resarcimiento engloba el reconocimiento de las vulneraciones cometidas en el pasado, lo que conduce tanto a la reparación como a la reconciliación.

40. Al concebir, aplicar y analizar los intentos de reparación y reconciliación, los pueblos indígenas y los Estados deben tener en cuenta que el proceso es tan importante

¹³ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Derechos lingüísticos de los pueblos indígenas* (Ciudad de México, 2016). Puede consultarse en www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2015-2016/19-dh-linguisticos.pdf.

como el resultado. Es necesario incorporar las perspectivas indígenas en todas las etapas y es esencial contar con la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas para que los resultados de esos procesos sean satisfactorios y, de hecho, legítimos. Por ejemplo, desde la perspectiva de los pueblos indígenas, y dadas sus conexiones espirituales con sus tierras y territorios, es posible que una reparación monetaria no proporcione, por sí sola, un resarcimiento y una reconciliación suficientes. Por supuesto, los límites de un pago monetario quedan patentes cuando se trata de perjuicios como el genocidio o la separación de niños de su familia, que no pueden indemnizarse con cantidad de dinero alguna. En el contexto de los pueblos indígenas, los límites del pago monetario también quedan de manifiesto en muchos casos de desposeimiento de tierras y recursos, en los que el valor espiritual y cultural de la tierra también va más allá de las consideraciones económicas.

41. En el informe sobre su visita a los Estados Unidos de América, el Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas reconoció las limitaciones de la Comisión de Reclamaciones Indígenas, tribunal que únicamente concede una reparación pecuniaria. Si bien observó que la creación de la Comisión en 1946 era un esfuerzo importante para resolver íntegramente las reivindicaciones de las tribus indias y que la Comisión había resuelto cientos de reclamaciones de tierras sobre la base de tratados o de ocupaciones ancestrales, el Relator Especial destacó el hecho de que la Comisión solo había proporcionado indemnizaciones monetarias como reparación y que era producto de la mentalidad asimilacionista de la época, lo cual complicaba aún más muchas cuestiones fundamentales o las dejaba sin resolver (A/HRC/21/47/Add.1, párr. 77).

42. El Relator Especial recomendó que los Estados Unidos adoptaran medidas decididas en el marco de un programa de reconciliación y que esa actividad comenzara con una disculpa por las injusticias cometidas contra los pueblos indígenas. Argumentó que esa disculpa no debía pasar desapercibida, sino que debía despertar a la opinión pública y marcar un camino hacia la reconciliación y un marco mejor entendido de las relaciones entre los pueblos indígenas y los Estados Unidos. El Relator Especial mencionó algunas de las cuestiones pendientes para un programa de reconciliación, entre las que figuraban la ruptura o alteración de los vínculos con los paisajes culturalmente significativos y los lugares sagrados; las limitaciones a la capacidad de autogobierno de los indígenas, como la prohibición de que las autoridades indígenas actuaran con toda su fuerza para combatir la violencia contra la mujer; y las patologías que había dejado el hecho de separar a los niños indígenas de sus comunidades (*ibid.*, párrs. 72 a 78).

43. La reparación puede comprender una serie de medidas que se apliquen para reparar una violación de los derechos humanos. Las directrices sobre las medidas de reparación otorgadas en virtud del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (CCPR/C/158) ofrecen una descripción útil de las medidas de reparación. Entre ellas cabe incluir la restitución con miras a restablecer derechos que hayan sido violados; la rehabilitación, como un tratamiento médico o psicológico; una indemnización por los daños tanto materiales como morales; las medidas de satisfacción, como el ofrecimiento de una disculpa pública cuando sea oportuno; y las garantías de no repetición. Si bien las directrices se refieren exclusivamente a los derechos contenidos en el Pacto, pueden servir de marco para entender la reparación en otros contextos, como con respecto a los derechos contenidos en la Declaración. Los Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones son otra referencia fundamental, en la que se establece un marco de reparación similar, pero en un contexto más amplio que a menudo es aplicable a las violaciones de los derechos humanos sufridas por los pueblos indígenas.

44. La justicia de transición es otro concepto útil cuando se habla de reparación y reconciliación. En sentido estricto, la justicia de transición puede definirse como “las formas [...] que países que dejan atrás períodos de conflicto y represión utilizan para enfrentarse a violaciones de derechos humanos masivas o sistemáticas, de tal magnitud y gravedad que el sistema judicial convencional no puede darles una respuesta adecuada”¹⁴. Si bien la aplicación de la justicia de transición se ha centrado tradicionalmente en

¹⁴ Centro Internacional para la Justicia Transicional, “¿Qué es la justicia transicional?”, 2019.

contextos posteriores a conflictos o a dictaduras, sus objetivos y preceptos proporcionan un marco para abordar la reparación y la reconciliación en el caso de los pueblos indígenas. Los objetivos de la justicia de transición variarán en cada situación, aunque algunos de sus rasgos —el reconocimiento de la dignidad de los individuos, la reparación y la admisión de las violaciones de derechos, y el objetivo de impedir que se repitan— son constantes¹⁵. La justicia de transición también hace gran hincapié en la participación de las propias víctimas a lo largo de todo el proceso, lo que está en consonancia con el derecho de los pueblos indígenas a participar en la adopción de decisiones y el deber del Estado de obtener su consentimiento libre, previo e informado. Estos objetivos y principios se corresponden con las reivindicaciones de los pueblos indígenas que reclaman justicia por violaciones históricas o por violaciones que, aún siendo recientes, tienen su origen en causas históricas¹⁶.

45. La reconciliación puede ser vista como un concepto más amplio que la reparación y debe ser entendida como un proceso y no como un fin. Aunque se refiera específicamente al contexto canadiense y a la cuestión de los niños separados de su familia, la Comisión de la Verdad y la Reconciliación del Canadá estableció diez principios de reconciliación, que sirven de marco para entender el término si se aplica de manera más amplia a los derechos de los pueblos indígenas. Estos principios pueden adaptarse para aplicarlos de manera más general a las iniciativas de reconciliación¹⁷:

a) La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas es el marco para la reconciliación a todos los niveles y en todos los sectores de la sociedad;

b) Los pueblos indígenas, como pueblos que ejercen la libre determinación, tienen derechos humanos que deben ser reconocidos y respetados. Cuando proceda, los tratados y derechos constitucionales existentes deben ser reconocidos, observados, honrados y aplicados como actos de reconciliación;

c) La reconciliación es un proceso de restablecimiento de las relaciones que requiere decir la verdad en público, ofrecer disculpas y realizar una conmemoración en la que se reconozca y corrija el daño del pasado;

d) La reconciliación es un proceso de restablecimiento de las relaciones que requiere actuaciones constructivas para hacer frente a los legados del colonialismo que han tenido efectos destructivos en la educación, las culturas e idiomas, la salud, el bienestar de los niños, la administración de justicia, y las oportunidades y la prosperidad económicas de los pueblos indígenas;

e) La reconciliación debe crear una sociedad más equitativa e inclusiva, cerrando las brechas en los aspectos sociales, sanitarios y económicos que existen entre los sectores indígenas y no indígenas de la sociedad;

f) Todos los pueblos comparten la responsabilidad de establecer y mantener relaciones de respeto mutuo y, cuando se apliquen los tratados, estos constituyen la base para fortalecer la asociación;

g) Las perspectivas y la comprensión que los ancianos y los guardianes del conocimiento tradicional tienen de la ética, los conceptos y las prácticas de reconciliación son vitales para la reconciliación a largo plazo;

h) Es esencial apoyar la revitalización cultural de los pueblos indígenas e integrar en el proceso de reconciliación los sistemas de conocimientos, las historias orales, las leyes, los protocolos y las conexiones con la tierra de los pueblos indígenas;

i) La reconciliación requiere voluntad política, liderazgo conjunto, fomento de la confianza, rendición de cuentas y transparencia, así como una inversión sustancial de recursos;

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Comunicación de Femmes Autochtones du Québec.

¹⁷ Texto original disponible en http://publications.gc.ca/collections/collection_2015/trc/IR4-6-2015-eng.pdf.

j) La reconciliación requiere una educación y un diálogo públicos sostenidos, en los que se haga partícipe a la juventud, sobre la historia y el legado de las violaciones de los derechos de los pueblos indígenas, así como sobre las contribuciones históricas y contemporáneas de los pueblos indígenas a la sociedad.

46. Las comisiones de la verdad y la reconciliación se han convertido en un mecanismo clave para hacer frente a los errores del pasado y evitar que se produzcan nuevas vulneraciones. Son procesos vitales en la medida en que aumentan la conciencia y fomentan la evaluación de las violaciones de los derechos de los pueblos indígenas. Las comisiones de la verdad y la reconciliación han sido fundamentales para incluir en las agendas nacionales la situación de los pueblos indígenas, tanto del pasado como del presente, y a menudo han dado lugar a nuevas medidas para obtener justicia, incluidos procedimientos de justicia penal, así como garantías de no repetición y otras medidas de reparación. Lo que es más importante, las comisiones de la verdad y la reconciliación ayudan a establecer o restablecer las relaciones y la confianza.

47. Las comisiones de la verdad pueden contribuir al reconocimiento, la reparación y la reconciliación en el sentido de que:

- a) Dan visibilidad a las violaciones de los derechos humanos y a las víctimas;
- b) Reconocen la importancia de las violaciones de los derechos humanos para la agenda nacional;
- c) Pueden dar lugar a la justicia penal, la reparación y las garantías de no repetición;
- d) Pueden empoderar a las víctimas para que participen activamente en las medidas de resarcimiento¹⁸.

48. Hay dos ejemplos clave de comisiones establecidas para abordar específicamente los derechos de los pueblos indígenas: la Comisión de la Verdad y la Reconciliación del Canadá y la Maine Wabanaki-State Child Welfare Truth and Reconciliation Commission. Estos dos procesos son únicos porque fueron establecidos conjuntamente por los pueblos indígenas y el Estado, y porque los pueblos indígenas participaron plenamente desde el principio. Además, abordaron tanto las violaciones históricas de los derechos humanos como las raíces intergeneracionales de la situación actual de los pueblos indígenas.

49. La Comisión de la Verdad y la Reconciliación del Canadá (2008-2015) se estableció en respuesta a las demandas de los supervivientes de los internados y tenía el siguiente mandato:

- a) Revelar a los canadienses la compleja verdad sobre la historia y el legado actual de los internados administrados por la Iglesia, de manera que se documentasen plenamente los daños individuales y colectivos perpetrados contra los pueblos aborígenes y se honrase la resiliencia y el valor de los antiguos alumnos, sus familiares y sus comunidades;
- b) Orientar e inspirar un proceso de verdad y cierre de heridas que condujera a la reconciliación dentro de las familias aborígenes y entre los pueblos aborígenes y las comunidades no aborígenes, las Iglesias, los Gobiernos y los canadienses en general. El proceso consistía en trabajar para renovar las relaciones sobre la base de la inclusión, la comprensión mutua y el respeto¹⁹.

50. Al cabo de una extensa revelación de la verdad, una investigación sobre los internados y su legado, y la recopilación de testimonios de los supervivientes de los

¹⁸ Ponencia de Eduardo González en el 11º período de sesiones del Mecanismo de Expertos. La transmisión web puede consultarse en: <http://webtv.un.org/search/item8-panel-discussion-on-recognition-4th-meeting-11th-session-expert-mechanism-on-rights-of-indigenous-peoples/5807866725001/?term=recognition%20reparations%20reconciliation&sort=date&page=2> (a partir de 1:10:40).

¹⁹ Comisión de la Verdad y la Reconciliación del Canadá, *Honouring the Truth, Reconciling for the Future: Summary of the Final Report of the Truth and Reconciliation Commission of Canada* (McGill-Queen's University Press, 2015).

internados a través de una serie de actos nacionales celebrados en todo el Canadá, la Comisión emitió 94 llamamientos a la acción. Estos contienen recomendaciones concretas sobre el legado del sistema de internados; la aprobación y aplicación de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas como marco para la reconciliación; los servicios sociales de protección de la infancia; la salud; la educación; y las lenguas y culturas; entre otros temas²⁰. Si bien en su origen la Comisión se centró en el sistema de internados y su legado, los llamamientos a la acción abordan un amplio conjunto de cuestiones que son cruciales para la reconciliación y para aplicar la Declaración.

51. La Maine Wabanaki-State Child Welfare Truth and Reconciliation Commission (2013-2015) realizó un proceso de búsqueda de la verdad con el fin de “descubrir la verdad sobre las prácticas de los servicios sociales de protección de la infancia que afectaron al pueblo nativo de Maine”²¹. La Comisión se formó tras un acuerdo entre el Gobernador del estado de Maine y los Jefes de las cinco tribus wabanakis. Entre sus objetivos figuraban: crear y establecer un relato más completo de la historia del pueblo wabanaki en el sistema de protección de la infancia del estado; mejorar las prácticas de los servicios sociales de protección de la infancia; y promover la reconciliación individual, relacional, sistémica y cultural. La Comisión llevó a cabo entrevistas con más de 150 personas, incluidos ancianos, personas adoptadas, personas que habían sido internadas por los servicios sociales de protección de la infancia cuando eran niños, y trabajadores sociales del Departamento de Salud y Servicios Humanos. El análisis de la Comisión mostró que, entre 2000 y 2013, la proporción de niños wabanakis que ingresaron en hogares de acogida fue 5,1 veces superior que la de los niños no nativos. Entre las recomendaciones de la Comisión figuraban el respeto a la soberanía tribal, el fortalecimiento de la enseñanza de la historia indígena de Maine en las escuelas del estado y la creación de capacidad y la mejora de las políticas en el Departamento de Salud y Servicios Humanos.

52. Se pueden extraer lecciones importantes de estos procesos, ya que en algunos países los pueblos indígenas siguen enfrentándose a la separación de los niños por parte de las instituciones del Estado, pero también por parte de instituciones religiosas, o incluso de particulares. La experiencia de la National Native American Boarding School Healing Coalition, establecida en 2012 en los Estados Unidos, ilustra los obstáculos que afrontan los pueblos indígenas al tratar de obtener reparación y lograr la reconciliación por los errores históricos y el trauma intergeneracional causado por la separación de los niños²². A menudo, las normas internacionales sobre los derechos del niño no se aplican adecuadamente a los niños indígenas en los procesos de adopción, fenómeno que requiere medidas urgentes y una mayor labor de investigación.

53. Aunque está en sus etapas iniciales, otra prometedora iniciativa de reconciliación es la Comisión de la Verdad y la Reconciliación establecida en junio de 2017 por el Parlamento de Noruega. La Comisión está investigando la política de “norueguización” y las injusticias cometidas contra el pueblo indígena sami y la minoría kven noruego-finlandesa, una de las minorías nacionales reconocidas en Noruega²³. La Comisión, que debe presentar su informe en septiembre de 2022, se creó en estrecha colaboración con las comunidades y organizaciones afectadas, que participan en su labor y son consultadas permanentemente. La composición y el mandato se decidieron en cooperación con el Parlamento sami y con representantes de las organizaciones del pueblo kven noruego-finlandés. El mandato de la Comisión consiste en estudiar las políticas y las actividades llevadas a cabo por las autoridades noruegas contra estos grupos desde alrededor de 1800 y el impacto de la política de norueguización en la actualidad, así como proponer medidas para continuar la reconciliación.

²⁰ Puede consultarse un listado completo de los llamamientos a la acción en http://trc.ca/assets/pdf/Calls_to_Action_English2.pdf.

²¹ Véase www.mainewanabakireach.org/maine_wabanaki_state_child_welfare_truth_and_reconciliation_commission.

²² Declaración de la Healing Coalition en el 12º período de sesiones del Mecanismo de Expertos. La transmisión web puede consultarse en: <http://webtv.un.org/meetings-events/human-rights-council/watch/item-8-united-nations-declaration-6th-meeting-12th-session-expert-mechanism-on-rights-of-indigenous-peoples/6060710756001> (a partir de 1:48:00).

²³ Comunicación de Noruega.

54. También hay casos de comisiones de la verdad de alcance más general, a raíz de conflictos o dictaduras, que dedican una atención específica a los derechos de los pueblos indígenas. En América Latina, varias comisiones de la verdad posteriores a un conflicto han hecho especial hincapié en los pueblos indígenas al reconocer que estos pueblos sufrieron de manera desproporcionada durante los conflictos y en el período posterior. Recientemente, la Comisión de la Verdad, establecida en Colombia en noviembre de 2018 con un mandato de tres años, incorporó desde el principio un enfoque étnico a través de la participación y el reconocimiento de los derechos garantizados a los “pueblos étnicos” (que en el contexto colombiano incluyen a los pueblos indígenas, pero también a los afrodescendientes, entre otros). Este enfoque trata de garantizar los derechos de los pueblos indígenas a la verdad, la justicia y la reparación, tanto individual como colectivamente, y promueve el reconocimiento por parte de la sociedad en su conjunto no solo del impacto del conflicto en los pueblos étnicos, sino también de sus acciones de resistencia y su contribución a la construcción de la identidad de la nación colombiana. La Comisión tiene previsto aplicar este enfoque en sus directrices, procedimientos, protocolos e informe final²⁴.

55. Otro precedente importante a este respecto es la Comisión para el Esclarecimiento Histórico en Guatemala (1997-1999), que no tenía el mandato explícito de examinar las violaciones de los derechos de los pueblos indígenas, pero concluyó que se habían cometido actos de genocidio contra los pueblos indígenas mayas²⁵. De forma similar, las comisiones de la verdad y la reconciliación del Perú (2001-2003) y el Paraguay (2004-2008) formularon conclusiones específicas sobre los pueblos indígenas. La Comisión Nacional de la Verdad del Brasil (2011-2014) investigó los crímenes cometidos entre 1946 y 1988, que incluyeron un prolongado período de dictadura militar, y determinó que se había matado a al menos 8.000 indígenas en los casos analizados. A pesar de carecer de un mandato explícito para abordar las violaciones de los derechos de los pueblos indígenas, la Comisión también determinó que el modelo de desarrollo puesto en marcha bajo la dictadura había tenido graves repercusiones en la región del Amazonas y había dado lugar a violaciones de los derechos de los pueblos indígenas. Por ello, el informe final de la Comisión incluye un capítulo sobre las violaciones de los derechos humanos cometidas contra los pueblos indígenas²⁶.

56. En África, la Comisión de la Verdad, la Justicia y la Reconciliación de Kenya (2009-2012) investigó las violaciones de los derechos humanos desde la independencia del país hasta 2008. Su ámbito de actuación incluía los crímenes de persecución y genocidio definidos en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. En su informe final, la Comisión se centró en las experiencias diferenciadas, como los grupos de la minoría hon, los pueblos indígenas y las violaciones manifiestas de los derechos humanos²⁷.

57. Además de las comisiones de la verdad y la reconciliación, se han puesto en marcha otros procesos o mecanismos de reconciliación. Algunos de ellos pueden agruparse bajo el término “medidas de satisfacción”, que son significativas, pero también de carácter simbólico.

58. Ejemplo de ello es, en Australia, la disculpa formal que presentó el Parlamento en 2008 a los indígenas australianos por la separación forzada de niños de su familia (las generaciones robadas). También en 2008, el Primer Ministro del Canadá ofreció una disculpa en nombre de todos los canadienses por el sistema de internados para indios. La disculpa se acompañó del pago global de más de 3.000 millones de dólares canadienses como indemnización a más de 38.000 solicitantes entre 2007 y 2018. Más recientemente,

²⁴ Comunicación de la Comisión de la Verdad.

²⁵ Comisión para el Esclarecimiento Histórico, *Guatemala, memoria del silencio: conclusiones y recomendaciones* (1999), párrs. 108 a 123. Puede consultarse en www.undp.org/content/dam/guatemala/docs/publications/UNDP_gt_PrevyRecu_MemoriadelSilencio.pdf.

²⁶ Ponencia de Eduardo González en el 11º período de sesiones del Mecanismo de Expertos. El capítulo del informe de la Comisión Nacional de la Verdad del Brasil que está dedicado a los pueblos indígenas puede consultarse en <http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/images/pdf/relatorio/Volume%202%20-%20Texto%205.pdf>.

²⁷ Vol. II C, cap. 3, disponible en <https://digitalcommons.law.seattleu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1003&context=tjrc-core>.

en 2017, el Canadá publicó los “Diez principios que rigen la relación del Gobierno del Canadá con los pueblos indígenas”, que se apoyan en la Declaración e incluyen el reconocimiento y la realización del derecho a la libre determinación²⁸.

59. Otro ejemplo de estas medidas es la disculpa que expresó en 1993 el Congreso de los Estados Unidos de América a los hawaianos nativos por el derrocamiento del Reino de Hawái, reconociendo que había tenido como resultado la supresión de la “soberanía inherente del pueblo hawaiano nativo”. En la disculpa también se hizo un llamamiento a la reconciliación²⁹. Sin embargo, como señaló el Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, el llamamiento a la reconciliación seguía sin cumplirse, mientras que un creciente movimiento de hawaianos indígenas cuestionaban la legitimidad y legalidad de la anexión de Hawái tras el derrocamiento, así como el proceso mediante el cual Hawái había pasado de ser considerado territorio no autónomo bajo la supervisión de las Naciones Unidas a incorporarse a los Estados Unidos como uno de sus estados federales en 1959. El Relator Especial añadió que, mientras tanto, los hawaianos indígenas veían sus lugares sagrados bajo el dominio de otros y su situación seguía siendo mucho peor que la de cualquier otro grupo demográfico de Hawái en términos de educación, salud, delincuencia y empleo (A/HRC/21/47/Add.1, párrs. 65 y 66).

60. Las asociaciones entre los Gobiernos y los pueblos indígenas también han sido útiles como mecanismo de reconciliación. Un ejemplo de ello es el establecimiento de tratados entre las naciones indígenas y los Gobiernos de los estados. Por ejemplo, las naciones indígenas de Columbia Británica (Canadá) han negociado tratados con el Gobierno federal y el Gobierno provincial desde 1993, lo que ha dado como resultado hasta la fecha ocho tratados que están constitucionalmente protegidos y se centran en la transferencia de tierras del Estado a las naciones indígenas, el autogobierno y otros derechos indígenas, como los derechos culturales. Estos tratados se consideran un mecanismo eficaz para aplicar la Declaración³⁰. La Comisión de Tratados de Columbia Británica, establecida en 1992, supervisa, promueve y facilita el reconocimiento y la protección de los títulos y derechos de los indígenas y la aplicación de la Declaración a través de estos tratados y sirve de ejemplo de un mecanismo en el que los pueblos indígenas participan plenamente, en pie de igualdad con el Gobierno federal y el Gobierno provincial. Aunque se encuentran en una etapa mucho más temprana, también se están realizando gestiones en el estado australiano de Victoria para establecer tratados y acuerdos con los pueblos indígenas. El Parlamento de Victoria aprobó una ley en 2018 con el fin de establecer un órgano representativo de los aborígenes, que tendría la tarea de desarrollar el marco para las futuras negociaciones de tratados con el estado³¹.

61. Los mecanismos regionales, en particular los tribunales, también desempeñan un papel crucial y sus decisiones han servido a menudo de cauce para los procesos de reparación y reconciliación. La Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos han dictado sentencias históricas que sientan las bases para la reparación en relación con los derechos a la tierra y los derechos culturales, entre otros. En el caso *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador* (2012), la Corte Interamericana de Derechos Humanos concluyó que el Ecuador era responsable por “la violación de los derechos a la consulta, a la propiedad comunal indígena y a la identidad cultural [...] en perjuicio del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku” por conceder permiso a una compañía petrolera privada para desarrollar actividades de prospección petrolera en su territorio sin consultar previamente a los sarayakus. La Corte consideró que la sentencia constituía *per se* una forma de reparación, pero también ordenó diversas medidas de restitución, satisfacción, garantías de no repetición e indemnización. Estas eran, entre otras, la limpieza de los territorios afectados, el requisito de consultar a los sarayakus de forma “previa, adecuada y efectiva” en caso de que en el futuro se pretendiera realizar actividades extractivas en su territorio, y una indemnización monetaria por daños pecuniarios y no pecuniarios.

²⁸ Comunicación del Canadá.

²⁹ United States Public Law 103-150, 103rd Congress Joint Resolution 19 (1993).

³⁰ Comunicación de la Comisión de Tratados de Columbia Británica.

³¹ Comunicación de la Comisión de Derechos Humanos de Australia.

62. En el caso *Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam* (2015), la Corte Interamericana declaró al Estado responsable de la violación de los derechos al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la propiedad colectiva, a los derechos políticos y a la identidad cultural, así como del deber de aprobar disposiciones legales internas. En opinión de la Corte, como resultado de esas violaciones, los kaliñas y lokonos no tenían un territorio delimitado, demarcado y con títulos. La reparación incluía el reconocimiento jurídico de la personalidad jurídica colectiva y la delimitación, demarcación y otorgamiento de tierras y territorios.

63. En Belice, la Maya Leaders Alliance ganó un caso presentado ante la Corte de Justicia del Caribe, el más alto tribunal de apelación de Belice, a través del cual se consideró que los derechos consuetudinarios de los mayas a la tierra eran válidos y estaban protegidos por la Constitución. Además de la demarcación y titulación de sus tierras, la Corte dictaminó que a los mayas también se les debía una indemnización pecuniaria³². La aplicación de la sentencia está en curso.

64. En África, dos casos, ambos en Kenya, han sentado precedentes pioneros para el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas a sus tierras. En el caso *Endorois Welfare Council c. Kenya* (2010), la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos concluyó que el desalojo del pueblo endorois de su tierra tradicional en el lago Bogoria en los años setenta para crear un parque nacional había violado sus derechos a la práctica religiosa (debido a sus conexiones espirituales con su tierra), a la propiedad, a la vida cultural en la comunidad, a disponer de sus riquezas y recursos naturales, y al desarrollo económico, social y cultural. La Comisión Africana recomendó una serie de medidas de reparación, entre las que figuraban reconocer la propiedad de las tierras de los endorois y restituirlas, garantizar el acceso irrestricto de la comunidad de los endorois al lago Bogoria para la celebración de ritos religiosos y culturales y para el pastoreo de su ganado, y abonar una indemnización por todas las pérdidas sufridas.

65. En el caso *Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos c. Kenya* (2012) (comúnmente conocido como el “caso Ogiek”), la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos determinó que al desalojar al pueblo ogiek de sus tierras ancestrales en el bosque Mau, el Gobierno de Kenya había violado siete artículos de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos con respecto a los derechos del pueblo ogiek a la cultura, la práctica religiosa, la propiedad y la libre disposición de sus riquezas y recursos naturales. La Corte también dictaminó que el Gobierno de Kenya había violado el artículo 1 de la Carta Africana, que exige a los Estados que adopten medidas legislativas y de otra índole para llevar a efecto los derechos y libertades garantizados en la Carta, y el artículo 2, que prohíbe la discriminación.

66. Aunque se ordenó al Gobierno que tomara “todas las medidas apropiadas dentro de un plazo razonable para remediar todas las vulneraciones constatadas” y que informara a la Corte “de las medidas adoptadas en un plazo de seis meses”³³, la Corte se abstuvo de pronunciarse sobre las medidas de reparación. Decidió que las adjudicaría en un fallo separado, que se basaría en comunicaciones adicionales de las partes y que aún está pendiente.

67. Hay otros dos aspectos de la decisión del caso Ogiek que vale la pena destacar. El primero es la medida en que se inspira en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. En su sentencia, la Corte Africana hizo referencia a varios artículos de la Declaración, entre ellos el artículo 8 (sobre el derecho a no ser sometido a asimilación forzada ni a la destrucción de la cultura) y el artículo 26 (sobre los derechos a las tierras, territorios y recursos). El segundo es el hecho de que reconoció a los ogieks como “una población indígena que forma parte del pueblo keniano y que tiene un estatus particular y merece una protección especial derivada de su vulnerabilidad”³⁴. El

³² El texto completo de la sentencia puede consultarse en https://elaw.org/system/files/bz.mayaleaders_0.pdf.

³³ Sentencia, párr. 223.

³⁴ *Ibid.*, párr. 112.

análisis que condujo a esa conclusión³⁵ constituye un precedente crucial para la cuestión, a menudo compleja, del reconocimiento de los pueblos indígenas en el contexto africano³⁶.

68. Si bien la implementación real de estas sentencias a nivel nacional y la reparación asociada sigue siendo difícil en muchos de estos casos, las resoluciones judiciales en sí mismas ya pueden constituir una forma de reparación (como subrayó la Corte Interamericana en sus sentencias) y pueden allanar el camino para procesos posteriores de reparación y reconciliación.

69. A nivel nacional, en Australia, la Ley de Títulos de Propiedad de los Aborígenes (1993) ha proporcionado un marco, por imperfecto que sea, para el reconocimiento limitado de los derechos de los pueblos indígenas a sus tierras, territorios y recursos, así como para el reconocimiento de sus leyes y costumbres tradicionales. También sirve de mecanismo para el pago de una indemnización limitada. Recientemente, el Tribunal Superior dictó una sentencia histórica sobre una cuestión planteada por los propietarios tradicionales ngaliwurus y nungalis en la ciudad de Timber Creek, en el Territorio del Norte. El Tribunal otorgó aproximadamente 2,5 millones de dólares australianos en concepto de indemnización a los propietarios tradicionales por los efectos de 53 concesiones de tierras y obras públicas en sus derechos de propiedad en tanto que aborígenes³⁷. El caso, más allá de su importancia en sí mismo, también crea un precedente para la indemnización en otros casos de derechos de propiedad de nativos. Sin embargo, cabe señalar que Australia financia sistemáticamente los recursos contra los títulos de propiedad de los aborígenes. Los estados australianos que recurrieron la sentencia del caso Timber Creek ante el más alto tribunal impugnaron la indemnización. Esto pone de relieve la complejidad del reconocimiento de los derechos de los indígenas y la reparación. En Australia se ha obtenido después de litigios prolongados que los aborígenes no pueden permitirse, lo que para muchos pueblos indígenas pone en duda el compromiso del Estado con la reconciliación.

70. En el Brasil, el Tribunal Federal del Amazonas todavía está estudiando la demanda de los waimiri-atroari para obtener una disculpa oficial y reparación por las violaciones cometidas en el pasado por la construcción de la carretera BR-174 durante el régimen militar³⁸. En una resolución preliminar sobre el caso dictada en 2017, el Tribunal pidió al Estado que presentara los expedientes del Ejército de ese período. Además, al considerar la solicitud de no solo definir la reparación monetaria por las violaciones cometidas, sino también asegurar, adoptando un enfoque basado en los derechos, que dichas violaciones no se repitieran, el Tribunal se refirió al Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) de la OIT, en apoyo de la propuesta de que ningún proyecto de construcción en curso que tuviera un gran impacto en las tierras indígenas waimiri-atroari debía llevarse a cabo sin su consulta y consentimiento, utilizando sus propios protocolos de consulta. El Tribunal también dictaminó que el Estado debía garantizar la protección de las zonas y lugares sagrados importantes para la memoria indígena, incluidos los decenios de 1970 y 1980, durante los cuales la Comisión Nacional de la Verdad determinó que el pueblo waimiri-atroari había menguado de casi 3.000 personas a solo 332.

V. Conclusiones y recomendaciones

A. Generalidades

71. **La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas debería ser el marco principal para el reconocimiento, la reparación y la**

³⁵ *Ibid.*, párrs. 105 a 111.

³⁶ Este análisis del caso Ogiek se basa en Lucy Claridge, “Victory for Kenya’s Ogiek as African Court sets major precedent for indigenous peoples’ land rights”, nota informativa (Londres, Minority Rights Group International, 2017).

³⁷ Comunicación de Australia.

³⁸ Véase www.mpf.mp.br/am/sala-de-imprensa/noticias-am/decisao-da-justica-reconhece-violacoes-contra-povo-waimiri-atroari-na-abertura-da-br-174.

reconciliación. El reconocimiento de los pueblos indígenas, así como la reparación y la reconciliación en relación con las injusticias pasadas y presentes, son elementos esenciales para la aplicación efectiva de la Declaración. A su vez, la propia Declaración es un instrumento para lograr el reconocimiento, la reparación y la reconciliación.

72. Todo proceso de reparación y reconciliación debe abordarse desde una perspectiva indígena, teniendo en cuenta las especificidades culturales, que incluyen la conexión espiritual de los pueblos indígenas con sus tierras, sus tradiciones en lo relativo a la identificación de los perjuicios sufridos y el cierre de las heridas³⁹, y su derecho a participar plena y eficazmente en la adopción de decisiones.

73. Los pueblos indígenas consideran que el reconocimiento, la reparación y la reconciliación son un medio de dar respuesta a la colonización y sus efectos a largo plazo y de superar obstáculos que tienen profundas raíces históricas. A este respecto, el reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación (que incluye el consentimiento libre, previo e informado)⁴⁰, sus derechos a la autonomía y la participación política, sus reivindicaciones sobre sus tierras y el reconocimiento de los sistemas jurídicos y las normas consuetudinarias indígenas deberían considerarse una parte esencial del reconocimiento, la reparación y la reconciliación.

B. Reconocimiento

74. El reconocimiento como pueblos indígenas es la forma más básica e importante de reconocimiento, de la que se derivan otros tipos de reconocimiento. A este respecto, el Mecanismo de Expertos destaca que los Estados, el sistema de las Naciones Unidas y las organizaciones internacionales tienen el deber de reconocer a los pueblos indígenas como pueblos distintos, con derechos colectivos e individuales protegidos por la Declaración.

75. Como se consagra en el artículo 33 de la Declaración, los pueblos indígenas tienen derecho a determinar su propia identidad o pertenencia conforme a sus costumbres y tradiciones. Si bien el reconocimiento del Estado es de suma importancia, la identificación y el reconocimiento propios también son principios esenciales.

76. Se debe alentar el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, aunque, cuando no sea posible, se puede buscar el reconocimiento por otros medios, incluidas las leyes nacionales. A este respecto, el lenguaje constitucional se debería interpretar en sentido amplio en favor del reconocimiento de los derechos indígenas, incluso como base para la reconciliación.

77. El reconocimiento de los pueblos indígenas es vital en sí mismo, pero también es fundamental para la realización de los derechos colectivos e individuales consagrados en la Declaración, incluidos el derecho a la libre determinación, los derechos culturales y los derechos a las tierras, los territorios y los recursos.

78. El reconocimiento debe entenderse como el primer paso hacia el establecimiento de una relación de paz y respeto entre los pueblos indígenas y los Estados, y como un requisito previo para las iniciativas de reparación y reconciliación.

³⁹ Véanse algunos ejemplos de tradiciones de los pueblos indígenas de sanación colectiva utilizadas en entornos contemporáneos figuran en Jenni Monet, "Mohawk women integrate the condolence ceremony into modern systems", *Indian Country Today*, 21 de marzo de 2012; y *Wiping the Tears of Seven Generations*, película dirigida por Fidel Moreno y Gary Rhine sobre el uso de la tradición lakota de "enjuagar las lágrimas" en las actividades realizadas para dejar atrás siete generaciones de dolor desde la masacre de Wounded Knee.

⁴⁰ Véase A/HRC/39/62.

C. Reparación y reconciliación

79. Al concebir, poner en práctica y evaluar iniciativas de reparación y reconciliación, los pueblos indígenas y los Estados deberían tener presente que tan importante es el proceso como el resultado. Como muestran varios de los ejemplos citados en el presente informe, un factor crucial para el éxito de las iniciativas de reconciliación y reparación es la incorporación de las perspectivas indígenas en todas las etapas y la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas, que es esencial para que estos procesos tengan un resultado legítimo y satisfactorio.

80. Los conceptos de reparación y reconciliación deben entenderse desde una perspectiva intergeneracional y colectiva⁴¹. Aunque una comisión de la verdad y la reconciliación puede ocuparse de una serie particular de violaciones o un suceso concreto, es fundamental reconocer que, en el caso de los pueblos indígenas, esas violaciones y esos sucesos son inseparables de una larga historia de colonialismo.

81. Las comisiones de la verdad y la reconciliación se han convertido en mecanismos clave para remediar las injusticias del pasado y evitar que se produzcan nuevas violaciones. Cuando están impulsadas por las demandas de los pueblos indígenas y funcionan en plena colaboración con las autoridades estatales, esas comisiones han demostrado ser particularmente eficaces, aunque no son el único modelo de verdadera cooperación de los Estados con los pueblos indígenas en los procesos de reconocimiento, reparación y reconciliación.

82. En los casos en que los pueblos indígenas no sean los principales promotores de una comisión de la verdad y la reconciliación, o cuando se trate de una comisión con un mandato global que no se centre exclusivamente en los pueblos indígenas, deberían celebrarse consultas con los pueblos indígenas antes del establecimiento de la comisión y durante su funcionamiento. Esto permite aportar claridad y comprender mejor las expectativas, objetivos, procesos y posibles resultados.

83. Los representantes indígenas, elegidos por los propios pueblos indígenas, deben participar en todos los niveles y etapas. Se debería hacer un esfuerzo especial por escuchar a las personas de edad, las mujeres, los niños y las personas con discapacidad indígenas. La plena participación también fomenta un ambiente de confianza, factor crucial para el éxito de cualquier comisión de la verdad y la reconciliación.

84. Debe procurarse en especial que los resultados de las comisiones de la verdad y la reconciliación se hagan realidad. A este respecto, las recomendaciones concretas y mensurables son instrumentos útiles para garantizar la rendición de cuentas con respecto a todas las partes, como demuestran los llamamientos a la acción de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación del Canadá.

85. Las disculpas y otras medidas de satisfacción son dignas de elogio, pero deberían traducirse en cambios tangibles en cuanto al respeto y la protección de los derechos de los pueblos indígenas.

86. Como muestran varios ejemplos expuestos en el informe, el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas por los tribunales regionales y la reparación otorgada en sus resoluciones pueden ser fundamentales. A este respecto, es esencial concienciar a los jueces sobre la Declaración. Sin embargo, los Estados deberían ser más responsables del cumplimiento en el plano nacional de las resoluciones dictadas por esos órganos.

⁴¹ Lorie M. Graham, "Reparations, self-determination, and the seventh generation", *Harvard Human Rights Journal*, vol. 21, núm. 1 (invierno de 2008).