



Consejo Económico y Social

Distr. general
17 de febrero de 2015
Español
Original: inglés

Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas

14º período de sesiones

Nueva York, 20 de abril a 1 de mayo de 2015

Tema 5 del programa provisional*

Debate de medio día de duración sobre la reunión del grupo de expertos dedicada al tema “Diálogo sobre un protocolo facultativo de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”

Reunión del grupo de expertos dedicada al tema “Diálogo sobre un protocolo facultativo de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”

Nota de la Secretaría

La reunión del grupo de expertos dedicada al tema “Diálogo sobre un protocolo facultativo de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas” se celebró en Nueva York los días 28 y 29 de enero de 2015. La secretaría del Foro Permanente transmite adjunto el informe de la reunión.

* E/C.19/2015/1.



Informe de la reunión del grupo de expertos dedicada al tema “Diálogo sobre un protocolo facultativo de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”

I. Introducción

1. En su 13º período de sesiones, celebrado del 12 al 23 de mayo de 2014, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas recomendó que el Consejo Económico y Social autorizara una reunión de un grupo internacional de expertos, de tres días de duración, dedicada al tema “Diálogo sobre un protocolo facultativo de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”, sobre la base del estudio preparado por el Foro Permanente a ese respecto (véase E/C.19/2014/7). En su 46ª sesión plenaria, celebrada el 16 de julio de 2014, el Consejo decidió autorizar la celebración de una reunión de un grupo internacional de expertos dedicada al tema “Diálogo sobre un protocolo facultativo de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas” (véase la decisión 2014/243 del Consejo), en la que participarían miembros del Foro Permanente, representantes de expertos indígenas, Estados Miembros interesados, el sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales interesadas. El Consejo pidió también que se presentara al Foro Permanente, en su 14º período de sesiones, un informe sobre los resultados de la reunión. La secretaría del Foro Permanente organizó la reunión del grupo de expertos, cuyo programa de trabajo figura en el anexo I.

II. Organización de los trabajos

A. Asistencia

2. Asistieron a la reunión del grupo de expertos los siguientes miembros del Foro Permanente:

Sra. Dalee Sambo Dorrough, Presidenta

Sra. Joan Carling

Sra. Megan Davis

Sr. Oliver Loode

Sra. Aisa Mukabenova

3. Asistieron a la reunión del grupo de expertos los siguientes expertos de mecanismos de las Naciones Unidas relativos a los derechos de los pueblos indígenas:

Sra. Victoria Tauli Corpuz, Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas

Sr. Albert Deterville, Presidente del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

Sr. Francisco Cali Tzay, Presidente del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial

Sr. Wilton Littlechild, miembro del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

4. Participaron en la reunión del grupo de expertos los siguientes expertos:

Sra. Fleur Adcock, Nueva Zelanda

Sr. Mattias Ahren, Suecia

Sr. James Anaya, Estados Unidos de América

Sr. Suhas Chakma, India

Sra. Gulvayra Kutsenko, Federación de Rusia

Sr. Elifuraha Laltaika, República Unida de Tanzania

5. A la reunión del grupo de expertos asistieron observadores de Estados Miembros, organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas, otras organizaciones intergubernamentales, organizaciones de los pueblos indígenas y organizaciones no gubernamentales. La lista de participantes figura en el anexo II.

B. Documentación

6. Los participantes tuvieron ante sí un programa de trabajo y los documentos preparados por los expertos participantes, que aparecen enumerados en el anexo III. La documentación también puede consultarse en el sitio web de la secretaría del Foro Permanente:

<http://undesadspd.org/IndigenousPeoples/EGM2015OptionalProtocoltoUNDRIP.aspx>.

C. Apertura de la reunión

7. La Directora de la División de Política Social y Desarrollo Social del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales pronunció un discurso de apertura y dio la bienvenida a los participantes.

D. Elección de la Mesa

8. La Presidenta del Foro Permanente, Sra. Dalee Sambo Dorough, fue elegida Presidenta de la reunión y la Sra. Megan Davis, experta del Foro Permanente, fue elegida Relatora.

E. Conclusiones y recomendaciones

9. Las conclusiones y recomendaciones figuran en la sección V.

III. Antecedentes

10. Desde que se aprobó la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la necesidad de establecer un mecanismo para supervisar su aplicación ha sido un tema de debate recurrente. Esa posibilidad se sugirió en el artículo 42 de la Declaración, según el cual: “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”. En 2009, el Foro Permanente convocó una reunión de un grupo de expertos con la intención de estudiar la posibilidad de establecer un “nuevo mandato”, de conformidad con el artículo 42, para examinar la aplicación de la Declaración por los Estados (véase [E/C.19/2009/2](#)).

11. En 2011, el Foro Permanente designó a las Sras. Dalee Sambo Dorough y Megan Davis para que llevaran a cabo un estudio sobre un protocolo facultativo de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas que se centrara en un posible mecanismo voluntario que sirviera de instancia encargada de examinar las quejas y denuncias a nivel internacional, en particular las reclamaciones relativas a los derechos de los pueblos indígenas a las tierras, los territorios y los recursos en el plano nacional, y las vulneraciones de esos derechos (véase [E/C.19/2014/7](#)). En su 46ª sesión plenaria, celebrada el 16 de julio de 2014, el Consejo Económico y Social decidió autorizar la celebración de una reunión de un grupo internacional de expertos dedicada al tema “Diálogo sobre un protocolo facultativo de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”.

12. En el documento final de la Conferencia Preparatoria Mundial de los Pueblos Indígenas para la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas (Declaración de Alta) ([A/67/994](#), anexo), celebrada en Alta (Noruega) en junio de 2013, y en la Declaración de Lima de la Conferencia Mundial de Mujeres Indígenas, celebrada en Lima en octubre y noviembre de 2013, se recomendó establecer un mecanismo para examinar y supervisar la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y presentar informes al respecto. Esas propuestas figuran en el párrafo 28 del documento final de la reunión plenaria de alto nivel de la Asamblea General, conocida como Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas (resolución 69/2 de la Asamblea General).

13. Dado que el estudio y la recomendación del Foro Permanente para la reunión del grupo de expertos son anteriores a la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas, que se celebró en septiembre de 2014, a los efectos del presente informe se usarán indistintamente los términos “protocolo facultativo” y “mecanismo de supervisión”.

IV. Puntos destacados del debate

14. Los participantes hicieron referencia a los artículos 38 y 42 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y a los párrafos 20, 21, 28, 30 y 40 del documento final de la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas, como elementos que abrían las puertas a la creación de un

mecanismo de supervisión o la revisión del mandato del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

15. En el párrafo 28 del documento final de la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas se invitó al Consejo de Derechos Humanos a que “revisé los mandatos de sus mecanismos ya existentes ... con miras a modificar y mejorar el Mecanismo de Expertos de manera que pueda promover más eficazmente el respeto de la Declaración, entre otras cosas ayudando mejor a los Estados Miembros a seguir de cerca, evaluar y mejorar el logro de los fines de la Declaración”. Aunque dicho párrafo daba pie a diversas interpretaciones, se explicó a los participantes que todos los debates posteriores sobre un posible mecanismo, en especial la revisión del mandato del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, debían enmarcarse en el debate sobre el párrafo 28.

16. Los participantes convinieron en que existía un desfase en la aplicación de los derechos humanos consagrados en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, pero no hubo consenso sobre cuál era la mejor forma de solucionarlo. Mientras que algunos participantes se mostraron partidarios de establecer un mecanismo de supervisión, otros pusieron de relieve las limitaciones de los mecanismos de supervisión basados en el sistema en vigor de órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, enfoque que, contrariamente a lo previsto, podía aumentar el desfase en la aplicación. Se explicó a los participantes que la solución al desfase en la aplicación era más compleja que simplemente atribuir su existencia a una carencia del sistema en vigor, en particular teniendo en cuenta que muchos pueblos indígenas no habían usado nunca dicho sistema debido a la falta de recursos, no porque se considerara ineficaz. Por otra parte, algunos participantes opinaron que, dada la inaplicación de la Declaración por los Estados, era necesario establecer un instrumento a favor de los pueblos indígenas que impusiera obligaciones vinculantes a los Estados.

17. Con respecto a la cuestión de si una declaración de la Asamblea General podía contar con un mecanismo de supervisión, los participantes adujeron ejemplos de mecanismos de esa índole que se habían creado para vigilar el cumplimiento de instrumentos que, formalmente, no eran jurídicamente vinculantes, como los asociados a la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias y el Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques. Dichos mecanismos habían sido objeto de un análisis exhaustivo en el marco del estudio del Foro Permanente realizado por las Sras. Megan Davis y Dalee Sambo Dorough ([E/C.19/2014/7](#)).

18. Se señaló que el proceso de fortalecimiento de los órganos creados en virtud de tratados, llevado a cabo por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), había permitido detectar los graves problemas que afectaban al sistema de órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos. Esos problemas incluían, entre otros, el volumen de trabajo de los expertos, la calidad de estos, la falta de recursos y el incumplimiento de las obligaciones internacionales por parte de los Estados. Las propuestas para crear un mecanismo de supervisión debían examinarse en el contexto de la reforma de los órganos creados en virtud de tratados.

19. Algunos participantes sostuvieron que, más que un nuevo procedimiento de denuncia, lo que se necesitaba en términos institucionales era un programa sólido de

sensibilización sobre los pueblos indígenas y sus derechos, que se dirigiera tanto a los funcionarios públicos como a la ciudadanía en general. Además, este debía ir acompañado de un programa de servicios de asesoramiento técnico, que estuviera bien dotado de recursos y contara con expertos para asistir a los gobiernos y a los pueblos indígenas en la elaboración de reformas normativas y soluciones para remediar las violaciones de derechos, la celebración de consultas sobre dichas reformas y otras cuestiones pertinentes para el cumplimiento efectivo de los derechos de los pueblos indígenas.

20. En debates posteriores sobre las posibles limitaciones de cualquier mecanismo, nuevo o revisado, los participantes recibieron información sobre el concepto de “ritualismo de los derechos”. Se entiende por ritualismo de los derechos “la aceptación de los medios institucionalizados para lograr los objetivos normativos, al tiempo que se pierde de vista la consecución de los propios objetivos o resultados”¹. El ritualismo de los derechos puede servir de máscara para encubrir la resistencia de los Estados Miembros a cumplir las normas. Esto implica que los Estados Miembros se adhieren a los tratados y a los protocolos facultativos pero, más allá de su firma, demuestran muy poco empeño en cumplir las obligaciones asumidas. Un estudio empírico realizado recientemente por la Sra. Hilary Charlesworth analizó el ritualismo de los derechos y el examen periódico universal del Consejo de Derechos Humanos². Se explicó a los participantes que los futuros mecanismos debían tener en cuenta los riesgos y ventajas del ritualismo, e innovar de forma que se evitaran las limitaciones asociadas a los mecanismos de supervisión convencionales.

21. Otros obstáculos mencionados se referían a la falta de recursos de los pueblos indígenas para usar ese tipo de órganos. Se explicó a los participantes que la creación de un nuevo mecanismo no solucionaría el desfase en la aplicación mientras dicho mecanismo fuera voluntario u opcional o mientras los pueblos indígenas no contaran con los recursos necesarios para acceder a él. Debían examinarse atentamente las características de un eventual órgano de supervisión de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, de modo que se redujera, y no se aumentara, el desfase en la aplicación.

22. En el curso de las deliberaciones sobre el desfase en la aplicación, los participantes destacaron la existencia de otros mecanismos que los pueblos indígenas podían utilizar, como los exámenes periódicos universales del Consejo de Derechos Humanos y otros mecanismos regionales y órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados. Era evidente que no existía una idea clara sobre la labor en materia de derechos indígenas realizada por órganos de supervisión como el Comité de Derechos Humanos y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. A pesar de que algunos grupos indígenas, procedentes principalmente de países de ingresos altos, habían utilizado esos mecanismos, muchos pueblos indígenas no habían recurrido a ellos o no tenían los recursos necesarios para hacerlo. En consecuencia, no se podía afirmar categóricamente que dichos mecanismos fueran ineficaces, y se acordó que era necesario seguir examinando la cuestión.

¹ John Braithwaite, Toni Makkai y Valerie Braithwaite, *Regulating Aged Care: Ritualism and the New Pyramid* (Cheltenham, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Edward Elgar, 2007).

² Hilary Charlesworth y Emma Larking (eds.), *Human Rights and the Universal Periodic Review: Rituals and Ritualism* (Cambridge, Cambridge University Press, 2015).

23. Se explicó a los participantes que, en caso de que se creara un nuevo órgano de supervisión o se revisara el mandato del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, el grado de cumplimiento de los Estados podía ser igual de deficiente que en el sistema de órganos creados en virtud de tratados, y el ritualismo similar. Si no se analizaban las carencias del sistema en vigor, los resultados de la creación de un nuevo mecanismo o de la revisión del mandato del Mecanismo de Expertos podían no diferenciarse en absoluto de los del sistema actual.

24. Muchos participantes plantearon la posibilidad de duplicación de esfuerzos entre los órganos creados en virtud de tratados y los tres mecanismos para las cuestiones indígenas. Se argumentó que la duplicación no constituía necesariamente un problema y que, de hecho, tenía sus beneficios, pues implicaba que las cuestiones se abordaban desde múltiples perspectivas. Otros participantes percibían la duplicación como un obstáculo mientras no hubiera una clara delimitación entre los órganos internacionales existentes. Por ejemplo, una situación en la que podía darse duplicación de esfuerzos era la labor del anterior Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, que había escrito mucho sobre la naturaleza de la libre determinación y el consentimiento libre, previo e informado. Se planteó la cuestión de si un mecanismo, ya fuera nuevo o modificado, podía conducir a interpretaciones contrapuestas o contradictorias y, de ser así, cómo podían armonizarse.

25. Los participantes no se pronunciaron de manera categórica sobre la forma o las características concretas que debía tener un eventual órgano de supervisión o el mandato revisado del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Algunos sostuvieron que un mandato revisado del Mecanismo de Expertos no lo convertiría en un mecanismo de supervisión, mientras que otros defendieron que este debía adoptar las características de un mecanismo de supervisión convencional. Se alcanzó un consenso acerca de la necesidad de seguir examinando y evaluando el régimen de derechos humanos en vigor en lo referente a los pueblos indígenas.

V. Conclusiones y recomendaciones

A. Conclusiones

Tema 1: ¿Es necesario contar con un mecanismo de supervisión de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas? ¿Existe un desfase en la aplicación?

Enfoques para la creación de un mecanismo de supervisión

26. El enfoque convencional para solucionar el desfase en la aplicación consiste en crear un mecanismo de supervisión. Estos mecanismos generalmente se establecen mediante un acuerdo auxiliar denominado “protocolo facultativo”. Según se analiza en el estudio del Foro Permanente, hay muy poca bibliografía sobre los aspectos técnicos necesarios de los protocolos facultativos y no hay ninguna fuente que afirme que una declaración de las Naciones Unidas no pueda contar con un mecanismo de supervisión.

27. En cambio, en el párrafo 28 del documento final de la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas se contempló la posibilidad de que el Consejo de Derechos Humanos revisara y modificara el mandato del Mecanismo de Expertos

sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas para que ayudara a los Estados Miembros en la supervisión, evaluación y consecución de los objetivos de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Desfase en la aplicación

28. La exigencia de adoptar un enfoque más formalizado para supervisar la aplicación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas por parte de los Estados surgió de la preocupación por un posible “desfase en la aplicación” de la Declaración. El término “desfase en la aplicación” fue acuñado por el primer Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, en un informe de 2007, donde destacó la existencia de un desfase entre el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas a nivel nacional e internacional y las políticas y programas estatales hacia los pueblos indígenas, que en numerosas ocasiones no tomaban en cuenta los derechos indígenas o los contravenían (A/HRC/6/15, párr. 9). Los informes posteriores presentados por el segundo Relator Especial, Sr. James Anaya, reforzaron ese concepto.

29. Algunos participantes señalaron que la existencia de un desfase en la aplicación significaba que los mecanismos existentes eran insuficientes para la aplicación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Por otro lado, también se explicó a los participantes que no se tenía un panorama completo o claro de la situación porque la mayor parte de los representantes indígenas no contaban con los recursos o la educación necesarios para servirse de esos mecanismos. Asimismo, se señaló que, antes de crear un nuevo mecanismo de supervisión, era importante analizar, evaluar o auditar la labor que estaban realizando y habían realizado los mecanismos existentes. Dado que no se había analizado suficientemente dicha labor, era necesario llevar a cabo un examen exhaustivo al respecto.

30. Contar con un mecanismo de supervisión no es la única forma que tienen el sistema de las Naciones Unidas y otras partes interesadas de mejorar la aplicación de la Declaración. Las actividades de sensibilización y asesoramiento técnico son igualmente importantes para potenciar el cumplimiento de las normas internacionales. Se explicó a los participantes que el sistema jurídico internacional no podía imponer los derechos humanos por la fuerza. Por el contrario, el cumplimiento de las normas de derechos humanos por parte de los Estados tendía a provenir de procesos multidimensionales de interiorización, validación y aplicación de las normas que contaban con la participación de los agentes locales³. La incorporación de una norma en el ámbito local no solo sucede porque se detecte un desfase o un error, sino porque existe una sensibilización sobre dicha norma, una aceptación de su legitimidad a nivel local y las condiciones propicias para su aplicación.

31. Se explicó a los participantes que todavía se estaba en las primeras fases del proceso de aceptación de las normas consagradas en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. El grado de aceptación entre los gobiernos todavía era escaso, especialmente entre los funcionarios a nivel nacional y local, al igual que en el conjunto de la sociedad a nivel nacional. Sobre la

³ Véase, por ejemplo, Harold Hongju Koh, “Why do nations obey international law?”, *Yale Law Journal*, vol. 106, núm. 8 (1997).

base de su labor durante sus dos mandatos, el anterior Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas determinó que la sensibilización era fundamental para la aceptación de las normas indígenas por los agentes gubernamentales, el sistema de las Naciones Unidas, los propios pueblos indígenas y la sociedad en general. Asimismo, al desempeñar su labor constató la falta de conocimiento y comprensión de la Declaración, de los valores que representaba y de los arraigados problemas de los pueblos indígenas de los que se ocupaba.

32. Por tanto, las actividades de sensibilización y asistencia técnica a los gobiernos son otros dos enfoques posibles, que no se excluyen mutuamente. La labor de los Relatores Especiales sobre los derechos de los pueblos indígenas muestra que la promoción de buenas prácticas y el suministro de asistencia técnica han tenido un impacto positivo, y que en las reformas jurídicas y políticas realizadas en los planos internacional y nacional se han seguido muchas de las recomendaciones formuladas. Debería prestarse más atención al suministro de asistencia técnica directamente a los propios pueblos indígenas, entre otras cosas para fortalecer su capacidad de negociación y de emprender sus propias iniciativas de promoción de sus derechos. Se explicó a los participantes que las instituciones nacionales de derechos humanos desempeñaban una función importante a ese respecto.

Tema 2: ¿Cuáles son las limitaciones del sistema de derecho internacional de los derechos humanos en vigor, desde el punto de vista de la supervisión de los derechos? ¿Fomenta dicho sistema el “ritualismo de los derechos”?

Limitaciones del sistema de supervisión de los derechos humanos en vigor

33. Los participantes analizaron las limitaciones del sistema internacional de supervisión de los derechos humanos en vigor, paso importante y necesario para la creación de cualquier mecanismo nuevo. Las deliberaciones relativas a la creación de un mecanismo de supervisión se enmarcaron en el contexto de la reforma de los órganos creados en virtud de tratados que se estaba llevando a cabo en las Naciones Unidas. En concreto, se hizo una mención especial al proceso de fortalecimiento de los órganos creados en virtud de tratados del ACNUDH, que había servido para determinar los principales problemas que afectaban al sistema internacional de órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, entre ellos el gran volumen de trabajo de los expertos, la calidad de estos y la falta de recursos tanto para la labor de los comités como para el cumplimiento por parte de muchos Estados Miembros. En materia de supervisión de los derechos, el sistema de derecho internacional de los derechos humanos en vigor presenta una serie de limitaciones básicas que el nuevo mecanismo corre el riesgo de reproducir y que es necesario evitar.

34. Una de las limitaciones del sistema en vigor es el enfoque basado en “incentivos y sanciones” para la supervisión, que incluye la estrategia de denuncia y descrédito, evidente en los procedimientos de presentación de informes periódicos a los órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados, y que no logrará por sí mismo que se interioricen normas.

35. El “descrédito” es el principal enfoque normativo utilizado por gran parte del sistema de las Naciones Unidas. Esta estrategia se basa en hacer saber al Estado, ya sea de forma pública o privada, que no cumple las normas internacionales de derechos humanos y que dicha situación es inaceptable. Se explicó a los participantes que el descrédito era una sanción leve, mientras que las sanciones más

duras consistían en el uso de medidas de presión económica y militar. Sin embargo, en el sistema internacional de derechos humanos por lo general no se disponía de ese tipo de sanciones más estrictas.

36. Se explicó a los participantes que el descrédito era eficaz hasta cierto punto, pero que era pasajero y solo afectaba de manera superficial al comportamiento y las acciones gubernamentales. Un ejemplo de ello era que los funcionarios de los ministerios de relaciones exteriores que trabajaban a nivel internacional podían estar más o menos familiarizados con las normas consagradas en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en relación con los derechos a las tierras y los recursos, pero que podía no ser el caso de los funcionarios que trabajaban en las oficinas nacionales donde se aplicaba realmente la legislación sobre las tierras. Con frecuencia se observaba una desconexión entre las representaciones de los Estados en el plano internacional y la aplicación de la ley y las políticas sobre el terreno.

37. A ese respecto, se explicó a los participantes que las actividades de creación de capacidad podían contribuir a que los Estados cumplieran sus obligaciones. La creación de capacidad se diferencia del descrédito en que es proactiva, en vez de reactiva. Se explicó que el sistema de las Naciones Unidas estaba adoptando un enfoque cada vez más constructivo y de colaboración para aplicar las normas internacionales de derechos humanos. El anterior Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas había apoyado el enfoque basado en la creación de capacidad, en la medida en que iba más allá de las reacciones a las denuncias de presuntas violaciones de los derechos humanos y contribuía a ayudar a los pueblos indígenas y a los Estados a elaborar propuestas y programas de acción concretos para potenciar los derechos de los pueblos indígenas. La actual Relatora Especial apoyó ese enfoque en el curso de la reunión del grupo de expertos.

38. Otras limitaciones del sistema en vigor, detectadas por algunos participantes, eran las carencias de los órganos jurisdiccionales en el plano internacional. Por ejemplo, el mecanismo de denuncias asociado a los tratados de la Organización Internacional del Trabajo, incluido el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales de 1989 (núm. 169), tenía una eficacia limitada debido a su escaso número de ratificaciones. Existía el temor de que cualquier protocolo facultativo diseñado para supervisar la aplicación de la Declaración contara también con pocas ratificaciones. De ser así, un protocolo facultativo no solucionaría de forma efectiva el desfase en la aplicación para los pueblos indígenas que vivieran en Estados donde no se hubiera ratificado dicho protocolo, ni tampoco lo conseguiría un mandato revisado del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas que fuera de naturaleza voluntaria.

39. Otra limitación del sistema internacional de supervisión de los derechos humanos es el escaso cumplimiento de las decisiones internacionales, incluso de las que son vinculantes. Si se observan los mecanismos jurisdiccionales regionales utilizados en los sistemas de derechos humanos interamericano y africano, con frecuencia se encuentran decisiones que declaran violaciones de los derechos de los pueblos indígenas, pero que presentan un bajo grado de cumplimiento y aplicación por parte de los Estados, así como frecuentes retrasos. Se explicó a los participantes que la aplicación de las decisiones a menudo era el resultado de decisiones políticas y dinámicas internas. La pregunta seguía sin respuesta: ¿cómo se fomenta la

interiorización de las normas, la legitimidad y la aceptación a fin de lograr el cumplimiento de las normas internacionales y eliminar el desfase en la aplicación?

40. Los participantes opinaron que una de las principales carencias de los mecanismos existentes era que no se habían involucrado lo suficiente en el análisis del derecho a la libre determinación. Si bien la Relatora Especial había proporcionado orientaciones autorizadas sobre el derecho a la libre determinación, los órganos creados en virtud de tratados apenas se habían pronunciado sobre ese tema. Se planteó la cuestión de qué se necesitaría para que otros mecanismos analizaran el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación.

Ritualismo de los derechos

41. Como se indica en la sección sobre los puntos destacados del debate, el ritualismo de los derechos se presentó como una perspectiva útil para comprender las limitaciones del sistema internacional de órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos. Se entiende por ritualismo de los derechos la aceptación de los medios institucionalizados para lograr los objetivos normativos, al tiempo que se pierde de vista la consecución de los propios objetivos o resultados.

42. El ritualismo de los derechos no invalida automáticamente la necesidad de un mecanismo de supervisión. Se mostró a los participantes formas en que se podía evitar el ritualismo de los derechos, permaneciendo alerta e investigando en profundidad las prácticas oficiales de los Estados en materia de derechos indígenas. Entre las sugerencias para establecer un mecanismo de supervisión que evitara el problema del ritualismo se mencionaron las siguientes: a) dar prioridad al seguimiento institucionalizado de la aplicación de las recomendaciones formuladas por el órgano; b) seleccionar con gran cuidado a expertos que cuenten con suficientes conocimientos especializados y capacidades para formar parte del órgano, que estén familiarizados con la labor de análisis de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de otros órganos internacionales y regionales, y que defiendan la plena aplicación de los derechos consagrados en ella; c) facilitar al órgano un firme apoyo institucional y de la Secretaría de las Naciones Unidas; d) velar por que los procesos y métodos de trabajo del órgano se racionalicen y no sean excesivamente complicados; e) delimitar cuidadosamente la función del nuevo órgano frente a los órganos internacionales ya existentes que también analizan el cumplimiento de la Declaración por los Estados; y f) velar por que el órgano se preocupe por desarrollar los puntos fuertes y las capacidades de los Estados en vez de centrarse únicamente en sus errores.

43. Se defendió que el concepto de “cultura de aprendizaje” resultaba más eficaz que la “cultura de la acusación”. Alentar a los Estados a que mejoraran continuamente el cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas era un importante enfoque cooperativo. Los órganos de derechos humanos que adoptaran dicho enfoque tratarían primero de entender cuáles son los puntos fuertes de un Estado y, a continuación, fomentarían a partir de ellos la adhesión a los derechos humanos mediante proyectos conjuntos.

Tema 3: ¿Cuáles son algunos de los problemas para la aplicación de la Declaración en lo que respecta a las tierras, los territorios y los recursos?

44. El estímulo para establecer un mecanismo de supervisión para la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas deriva a menudo de los problemas para su aplicación en lo que respecta a las tierras, los territorios y los recursos. Los participantes señalaron los compromisos contraídos por los Estados en la Declaración de establecer a nivel nacional, conjuntamente con los pueblos indígenas pertinentes, un proceso justo, independiente, imparcial, abierto y transparente para reconocer y promover los derechos de los pueblos indígenas en relación con las tierras, los territorios y los recursos y resolver las controversias sobre esos derechos. Dicho compromiso también queda reflejado en el párrafo 21 del documento final de la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas, en el que se hace referencia a la necesidad de establecer mecanismos para reconocer los derechos de los pueblos indígenas en relación con las tierras y resolver las controversias al respecto. No obstante, los Estados no lo están aplicando.

45. Se habló de los obstáculos para la aplicación de los derechos a las tierras, los territorios y los recursos en contextos específicos. Una de las cuestiones planteadas en el debate fue la necesidad de que los pueblos indígenas ampliaran su conocimiento del sistema internacional de derechos humanos y gozaran de un mayor acceso a recursos financieros para poder utilizarlo. Los participantes reiteraron una vez más la necesidad de concienciar y prestar apoyo técnico como alternativa o complemento a un mecanismo de denuncias.

Tema 4: ¿Qué lecciones se pueden extraer de otros mecanismos?

46. Se habló de las lecciones aprendidas de otros mecanismos del sistema de órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos y de órganos regionales como la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En el párrafo 30 del documento final de la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas se hace referencia a la importancia de los órganos regionales.

47. Los participantes celebraron la contribución cada vez más importante de las instituciones nacionales y regionales de derechos humanos al logro de los fines de la Declaración. Asimismo, alentaron al sector privado, la sociedad civil y las instituciones académicas a que contribuyeran activamente a promover y proteger los derechos de los pueblos indígenas.

Tema 5: ¿Qué características tendría un mecanismo de supervisión?

48. Los debates sobre las características que debía tener un mecanismo de supervisión abarcaron múltiples cuestiones. Se explicó a los participantes que antes de establecer un nuevo mecanismo de supervisión era necesario definir claramente su objetivo y ámbito de aplicación. En concreto, se debía evitar la duplicación de esfuerzos con la labor de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas y los órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados. Si bien la duplicación tenía sus beneficios en lo referente al fortalecimiento de las normas, era necesario realizar un análisis fáctico detallado de los mecanismos existentes antes de seguir adelante con la creación de un nuevo mecanismo de supervisión.

49. Las funciones de un órgano de supervisión o del mandato revisado del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas podían ser, entre otras, las siguientes: examinar los informes periódicos presentados por los Estados en los que hubiera pueblos indígenas; presentar observaciones finales y observaciones generales; realizar misiones de determinación de hechos en relación con situaciones o denuncias concretas relativas a los derechos humanos; y recibir denuncias de violaciones de los derechos consagrados en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Para cada una de dichas funciones, se expresaron opiniones diversas acerca de su eficacia o idoneidad.

Tema 6: ¿Existe algún mecanismo de las Naciones Unidas que pueda adaptarse para desempeñar la función de órgano de supervisión?

50. Los participantes debatieron acerca de la propuesta de modificar el mandato del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de conformidad con el párrafo 28 del documento final de la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas. Señalaron que el Consejo de Derechos Humanos debatiría esa cuestión y que era necesario que los pueblos indígenas hicieran propuestas al respecto. También se plantearon otras interpretaciones del párrafo 28 del documento final, y algunos participantes hicieron notar que el párrafo hablaba de ayudar a los Estados Miembros “a seguir de cerca, evaluar y mejorar el logro de los fines de la Declaración”, lo que demostraba un enfoque más cooperativo, en lugar de un mecanismo acusatorio de supervisión.

51. Algunos participantes sugirieron que se modificara el mandato del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas para que pudiera recibir información tanto de los pueblos indígenas como de los Estados sobre la aplicación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Se plantearon sugerencias sobre las funciones que podía desempeñar el Mecanismo de Expertos, como por ejemplo recibir comunicaciones de los pueblos indígenas y difundir conclusiones mediante observaciones generales e informes específicos para cada país. Algunos participantes sugirieron que los procesos de presentación de informes fueran voluntarios y que no se obligara a los Estados a participar; no se alcanzó un acuerdo sobre esta cuestión.

52. Se aportaron sugerencias sobre la forma en que los demás mandatos podían ayudar a supervisar la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Se explicó a los participantes que el mandato del Foro Permanente no impedía necesariamente que este publicara comunicados o declaraciones sobre cuestiones relativas a la Declaración, incluso sobre casos concretos, o que participara en diálogos interactivos con los Estados acerca de la aplicación de la Declaración. Sin embargo, esto requería innovar los métodos de trabajo y los procesos de adopción de decisiones del Foro Permanente.

53. Al igual que el Foro Permanente, el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas también podía modificar su programa, con sujeción a la aprobación del Consejo de Derechos Humanos, para incluir un diálogo interactivo con los Estados sobre la aplicación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en sus respectivos países. Los Estados que supuestamente iban a aceptar voluntariamente la jurisdicción de un mecanismo de denuncias debían mostrarse dispuestos a participar en un diálogo de esa índole.

B. Recomendaciones

Estados

Desfase en la aplicación

54. Los participantes expresaron su profunda preocupación por el desfase en la aplicación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. La aplicación de la Declaración exige que sus normas sean cumplidas por las autoridades cuyas responsabilidades repercuten en las vidas de los pueblos indígenas. En última instancia, para lograr una mejor aplicación es necesario que dichas autoridades, al actuar en el ámbito nacional dentro de sus propios ámbitos de competencia, cumplan dichas normas. Las reformas necesarias en las políticas, la legislación y las prácticas administrativas solo pueden producirse a través de medidas ejecutivas y legislativas en el plano nacional; y en aquellos casos en que el ejercicio de la autoridad judicial incida en los derechos de los pueblos indígenas, la aplicación de la Declaración exige que las decisiones judiciales adoptadas se ajusten a sus disposiciones.

Sistema de las Naciones Unidas

Desfase en la aplicación

55. El Consejo de Derechos Humanos debería llevar a cabo un examen global del sistema en vigor para comprender de qué forma utilizan los pueblos indígenas los órganos existentes de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados, así como los exámenes periódicos universales y otros mecanismos regionales.

56. El Consejo de Derechos Humanos debería analizar más en profundidad la cuestión de las tierras, los territorios y los recursos a fin de discernir por qué la aplicación de la Declaración es tan insuficiente y cómo un mecanismo podría proteger esos derechos humanos fundamentales de los indígenas.

Mecanismo de supervisión

57. El Consejo de Derechos Humanos deberá tener en cuenta el informe de esta reunión del grupo de expertos, así como las cuestiones y preocupaciones planteadas en él, en sus futuros debates sobre la modificación del mandato del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de conformidad con el párrafo 28 del documento final de la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas.

58. El Consejo de Derechos Humanos debería velar por que todas las deliberaciones relativas a la elaboración de un proyecto de protocolo facultativo de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, incluidas las revisiones propuestas del mandato del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, cuenten con la participación plena, efectiva y en condiciones igualitarias de todos los pueblos indígenas, de conformidad con la Declaración.

Anexo I

Programa y plan de trabajo

<i>Fecha/hora</i>	<i>Tema del programa</i>
Miércoles 28 de enero de 2015	
10.00 a 10.30 horas	Discurso de apertura de la Sra. Daniela Bas, Directora de la División de Política Social y Desarrollo Social del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales
	Tema 1 Elección del Presidente y el Relator
	Tema 2 Aprobación del programa y organización de los trabajos
10.30 a 13.00 horas	<i>Presentaciones de apertura</i> Sra. Megan Davis y Sra. Dalee Sambo Dorough
	Tema 1: ¿Por qué es necesario un protocolo facultativo de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas?
	a) ¿Existe un desfase en la aplicación?
	b) ¿Cuáles son las principales razones para crear un órgano de supervisión de la Declaración de las Naciones Unidas?
	c) ¿Existe un desfase en la aplicación y es más acuciado en algunas esferas de la Declaración de las Naciones Unidas, como por ejemplo las tierras, los territorios y los recursos?
	<i>Presentación</i> Sr. James Anaya
	Debate general
15.00 a 18.00 horas	
15.00 a 16.30 horas	Tema 2: ¿Cuáles son las limitaciones del sistema de derecho internacional de los derechos humanos en vigor, desde el punto de vista de la supervisión de los derechos? ¿Fomenta dicho sistema el “ritualismo de los derechos”?
	a) En vista de la reciente reforma de los órganos creados en virtud de tratados, ¿cómo daría respuesta la creación de otro órgano a algunas de las preocupaciones que tienen los Estados y los mecanismos de derechos humanos sobre la eficacia de dichos órganos, su volumen de trabajo y los problemas de duplicación de esfuerzos?

<i>Fecha/hora</i>	<i>Tema del programa</i>
	<p>b) Habida cuenta de la creciente bibliografía sobre el fracaso del enfoque basado en “incentivos y sanciones” para la aplicación de los derechos humanos, incluido el concepto de “ritualismo de los derechos”, ¿en qué se diferenciaría dicho órgano?</p> <p>c) ¿Qué limitaciones conllevaría la adopción de dicho enfoque?</p>
<p>16.30 a 18.00 horas</p>	<p><i>Presentación</i></p> <p>Sra. Fleur Adcock</p> <p>Debate general</p> <p>Tema 3: ¿Cuáles son algunos de los problemas para la aplicación de la Declaración de las Naciones Unidas en lo que respecta a las tierras, los territorios y los recursos?</p> <p>¿Cuáles son las limitaciones de los mecanismos estatales en lo que respecta a las tierras, los territorios y los recursos?</p> <p><i>Presentación</i></p> <p>Sra. Gulia Kutsenko</p> <p>Debate general</p>
Jueves 29 de enero de 2015	
<p>10.00 a 13.00 horas</p>	
<p>10.00 a 11.00 horas</p>	<p>Tema 4: ¿Qué lecciones se pueden extraer de otros mecanismos?</p> <p>a) ¿Cómo funcionan los mecanismos regionales? ¿Son eficaces? ¿En qué se diferencian de los mecanismos de las Naciones Unidas?</p> <p>b) ¿Qué lecciones pueden extraerse de otros órganos de supervisión de protocolos facultativos?</p> <p><i>Presentación</i></p> <p>Sr. Suhas Chakma</p> <p>Debate general</p>
<p>11.00 a 12.00 horas</p>	<p>Tema 5: ¿Qué características tendría un mecanismo de supervisión? ¿Quiénes estarían sujetos a examen y cuáles serían las condiciones de admisibilidad?</p>

<i>Fecha/hora</i>	<i>Tema del programa</i>
	<ul style="list-style-type: none"> a) ¿Qué tipos de modelos serían adecuados para la Declaración de las Naciones Unidas? b) ¿Cómo funcionarían las condiciones de admisibilidad? c) ¿Cuáles son los beneficios de un mecanismo voluntario? d) ¿Cómo se seleccionan los casos? e) ¿Cómo estaría constituido el órgano? f) ¿Cuáles serían los métodos de trabajo?
	<i>Presentación</i>
	Sr. Elifuraha Laltaika
	Debate general
12.00 a 13.00 horas	Tema 6: ¿Existe algún órgano de las Naciones Unidas que pueda adaptarse para desempeñar la función de órgano de supervisión?
	<i>Presentación</i>
	Sr. Mattias Ahren
	Debate general
15.00 a 18.00 horas	Aprobación de las conclusiones y recomendaciones

Anexo II

Lista de participantes

Miembros del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas

Sra. Dalee Sambo Dorrough, Presidenta

Sra. Joan Carling

Sra. Megan Davis

Sr. Oliver Loode

Sra. Aisa Mukabenova

Expertos invitados

Sra. Fleur Adcock, Nueva Zelanda

Sr. Mattias Ahren, Suecia

Sr. James Anaya, Estados Unidos de América

Sr. Suhas Chakma, India

Sra. Gulvayra Kutsenko, Federación de Rusia

Sr. Elifuraha Laltaika, República Unida de Tanzania

Sra. Victoria Tauli Corpuz, Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas

Sr. Albert Deterville, Presidente del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

Sr. Wilton Littlechild, miembro del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

Sr. Francisco Cali Tzay, Presidente del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial

Sistema de las Naciones Unidas

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH)

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)

Organización Panamericana de la Salud (OPS)

Programa de Colaboración de las Naciones Unidas para Reducir las Emisiones Debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal en los Países en Desarrollo

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Organizaciones no gubernamentales e instituciones académicas

American Indian Law Alliance
Asamblea de Primeras Naciones
Asociación Indígena Mundial
Canadian Friends Service Committee (Cuáqueros)
Centro Gáldu de Documentación sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas
Chittagong Hill Tracts Foundation
Consejo Internacional de los Tratados Indios
Consejo Nacional de Jóvenes Indígenas
Conservación Internacional
Cultural Survival
Gran Consejo de los Crees (Eeyou Istchee)
Indian Law Resource Centre
Keep Girls Safe Foundation
National Congress of Australia's First Peoples
NRK Sápmi
Ochapowace Cree Nation
Parlamento saami de Noruega
Tribal Link Foundation
Universidad de Columbia
Universidad de Toronto
Universidad de Viena

Estados

Argentina
Armenia
Bangladesh
Bolivia (Estado Plurinacional de)
Brasil
Canadá
Chile
Colombia
Ecuador

El Salvador

Estados Unidos de América

Federación de Rusia

Filipinas

Grecia

Iraq

México

Nueva Zelandia

Sudáfrica

Turquía

Viet Nam

Organizaciones intergubernamentales

Unión Europea

Anexo III

Lista de documentos

Nota conceptual

Programa de trabajo para la reunión del grupo de expertos

Documento presentado por la Sra. Fleur Adcock

Documento presentado por el Sr. Mattias Ahren

Documento presentado por el Sr. James Anaya

Documento presentado por el Sr. Suhas Chakma

Documento presentado por el Sr. Elifuraha Laltaika

Estudio sobre un protocolo facultativo de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas centrado en un posible mecanismo voluntario (E/C.19/2014/7)

Todos los informes y demás documentos presentados durante la reunión pueden consultarse en el sitio web de la secretaría del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas:

<http://undesadspd.org/IndigenousPeoples/EGM2015OptionalProtocoltoUNDRIP.aspx>.
