



Consejo Económico y Social

Distr. general
19 de febrero de 2016
Español
Original: inglés

Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas

15º período de sesiones

Nueva York, 9 a 20 de mayo de 2016

Tema 3 del programa provisional*

Seguimiento de las recomendaciones
del Foro Permanente

Estudio sobre la forma en que los Estados explotan la debilidad de las reglas de procedimiento de las organizaciones internacionales con objeto de devaluar la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y otras normas internacionales de derechos humanos**

Nota de la Secretaría

Resumen

De conformidad con la decisión adoptada por el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas en su 14º período de sesiones, el Foro Permanente designó al Sr. Edward John y a la Sra. Dalee Sambo Dorough, miembros del Foro, para que llevaran a cabo un estudio sobre la forma en que los Estados explotan la debilidad de las reglas de procedimiento de las organizaciones internacionales con objeto de devaluar la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y otras normas internacionales de derechos humanos (véase E/2015/43-E/C.19/2015/10, párr. 45). Las conclusiones y recomendaciones del estudio se presentan al Foro Permanente en su 15º período de sesiones.

* E/C.19/2016/1.

** Puede consultarse una versión más amplia del presente estudio en el documento de sesión del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas.



I. Introducción

1. El Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas sigue examinando los diversos efectos de las medidas adoptadas por los Estados en los procesos intergubernamentales, después de la aprobación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (Declaración de las Naciones Unidas) por la Asamblea General en su resolución 61/295, de 13 de septiembre de 2007. Los pueblos indígenas lucharon arduamente para alcanzar las normas de derechos humanos consagradas en la Declaración de las Naciones Unidas y asegurar su plena aplicación. De conformidad con lo dispuesto en sus artículos 38, 41 y 42, los Estados, las Naciones Unidas y sus órganos y organismos especializados están obligados a respetar y aplicar plenamente la Declaración de las Naciones Unidas y a adoptar las medidas apropiadas para lograr, no devaluar, sus propósitos.

2. Se han observado medidas regresivas en organizaciones y procesos internacionales tales como la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el Convenio sobre la Diversidad Biológica, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y el Banco Mundial. En esos foros, existe una tendencia alarmante en la conducta de los Estados a restar valor a las normas de la Declaración de las Naciones Unidas, además de adoptar medidas encaminadas a devaluar la condición de los pueblos indígenas, sus derechos y participación. Por el contrario, los Estados deben cumplir sus responsabilidades y promover la condición, los derechos y la participación de los pueblos indígenas.

3. En el presente estudio se examina este asunto y se llega a la conclusión de que esas acciones son incompatibles con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, así como con los derechos y las obligaciones enunciados en la Declaración de las Naciones Unidas y otras normas del derecho internacional de los derechos humanos.

4. En el preámbulo de la Declaración de las Naciones Unidas se invoca la Carta y se reitera la necesidad de que los Estados actúen de “buena fe en el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los Estados de conformidad con la Carta”. El preámbulo reconoce “la urgente necesidad de respetar y promover los derechos intrínsecos de los pueblos indígenas” y afirma que ese reconocimiento “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”. Esas son responsabilidades que los Estados han asumido con la aprobación de normas internacionales de derechos humanos y la reiteración de su apoyo a esas normas, y que ahora han sido reconocidas por los órganos creados en virtud de tratados, los relatores especiales y otros expertos independientes como una medida clave de la observancia por los Estados.

5. La Declaración de las Naciones Unidas es un marco, fundado en principios, para la justicia, la reconciliación y la recuperación. La Oficina de Asuntos Jurídicos, a petición de la entonces Comisión de Derechos Humanos, indicó que “en la práctica de las Naciones Unidas, una “declaración” es un instrumento solemne que se invoca solo en raras ocasiones en relación con cuestiones de peso e importancia

duradera en que se espera un cumplimiento absoluto (véase E/3616/Rev.1, párr. 105). El ex Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, destacó: "... aunque la propia Declaración no es jurídicamente vinculante de la misma manera que un tratado, la Declaración refleja compromisos jurídicos que se relacionan con la Carta, otros compromisos asumidos en virtud de tratados y el derecho internacional consuetudinario" (véase A/65/264, párr. 62). Además, James Crawford subrayó que "aun cuando las resoluciones se expresen como principios generales, pueden proporcionar una base para el desarrollo progresivo del derecho y, si son sustancialmente unánimes, para la rápida consolidación de las normas consuetudinarias. Entre los ejemplos de importantes resoluciones "generadoras" de derecho cabe mencionar la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas"¹.

6. En la Declaración de las Naciones Unidas hay diversas disposiciones que reflejan las obligaciones de los Estados tanto en derecho convencional como en derecho internacional consuetudinario. Por ejemplo, la Asociación de Derecho Internacional afirmó, en su comentario de expertos, que "las esferas pertinentes de los derechos de los pueblos indígenas en relación con las cuales se plantean cuestiones de derecho internacional consuetudinario son la libre determinación; la autonomía o el gobierno propio; los derechos culturales y la identidad; los derechos sobre la tierra, así como los derechos a reparación, resarcimiento y recursos jurídicos"².

II. Las organizaciones internacionales y los Estados: obligaciones relacionadas con el derecho de los derechos humanos

7. En la Declaración de la reunión de alto nivel de la Asamblea General sobre el estado de derecho en los planos nacional e internacional se reconoce que "el estado de derecho se aplica a todos los Estados por igual, y a las organizaciones internacionales ... y que el respeto y la promoción del estado de derecho y la justicia deben guiar todas sus actividades y conferir previsibilidad y legitimidad a sus acciones" (véase la resolución 67/1, párr. 2).

8. Las obligaciones de las organizaciones internacionales incluyen, entre otras, las que dimanar del derecho internacional consuetudinario y las normas imperativas. Por ejemplo, la prohibición de la discriminación racial es una norma imperativa o de *jus cogens* que los Estados y las organizaciones internacionales están obligados a respetar (véase A/56/10, pág. 208, párr. 5). En los casos en que se aprueban disposiciones discriminatorias en algún acuerdo internacional, tales textos carecen de validez. En lo que respecta a los pueblos indígenas, habría que adoptar interpretaciones que no discriminen contra ellos o de lo contrario sería necesario enmendar las disposiciones incompatibles. En todo caso, deben prevalecer las normas superiores de derechos humanos.

¹ James Crawford, *Brownlie's Principles of Public International Law*, 8a ed. (Oxford, Oxford University Press, 2012), pág. 42.

² Asociación de Derecho Internacional, "Rights of Indigenous Peoples", Interim Report, Conferencia de La Haya, 2010.

9. En una opinión consultiva de 1980, la Corte Internacional de Justicia subrayó: “Las organizaciones internacionales son sujetos de derecho internacional y, como tales, deben cumplir las obligaciones que les incumben en virtud de las normas generales del derecho internacional, con arreglo a sus constituciones o los acuerdos internacionales en los que son partes”³. Ya sea mediante acción conjunta o por separado, los Estados partes no pueden eludir sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos actuando por conducto de las organizaciones internacionales. En caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los Estados en virtud del Artículo 103 de la Carta y sus obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por la Carta.

10. Las organizaciones internacionales no pueden utilizar el consenso para devaluar los derechos humanos de los pueblos indígenas, en particular la Declaración de las Naciones Unidas y otros instrumentos internacionales de derechos humanos. Como se subrayó en el informe de agosto de 2011 del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas: “El consenso no es un enfoque legítimo si su intención o efecto es menoscabar los derechos humanos de los pueblos indígenas. En los casos en que sea beneficioso o necesario, debe considerarse la posibilidad de contar con marcos de negociación alternativos, que sean acordes con las obligaciones de los Estados en virtud de la Carta de las Naciones Unidas y otras normas internacionales de derechos humanos” (véase A/HRC/18/42, anexo).

11. La participación en los foros internacionales es difícil para los pueblos indígenas, ya que las reglas tienen un fuerte sesgo en favor de los Estados. Los pueblos indígenas siguen siendo muy vulnerables a la discreción del Estado pues no forman parte de ningún consenso⁴. Dado que prácticamente no existen controles en las anticuadas reglas de procedimiento, los Estados pueden proponer y acordar disposiciones discriminatorias o deficientes.

12. En las organizaciones internacionales, los Estados tienden a reforzar excesivamente su propia soberanía al abordar cuestiones tanto sustantivas como de procedimiento. Las graves deficiencias de las normas de procedimiento de esas organizaciones siguen afectando seriamente a la participación de los pueblos indígenas y a sus derechos sustantivos. La libre determinación de los pueblos indígenas resulta particularmente socavada.

³ *Interpretación del acuerdo de 25 de marzo de 1951 entre la OMS y Egipto, Opinión consultiva, Resúmenes de los fallos, opiniones consultivas y providencias de la Corte Internacional de Justicia, 1980, ST/LEG/SER.F/1, pág. 150.*

⁴ En las Naciones Unidas por “consenso” se entiende la aceptación de una propuesta sin que se plantee oficialmente ninguna objeción.

13. Los procedimientos en el seno de las organizaciones internacionales requieren una rectificación urgente. Los derechos de los pueblos indígenas y las preocupaciones relativas a cuestiones mundiales fundamentales, tales como la biodiversidad⁵, la seguridad alimentaria⁶, el cambio climático⁷, el desarrollo⁸, el libre comercio⁹ y la propiedad intelectual¹⁰ se están abordando de manera que perjudica los intereses de los pueblos indígenas¹¹.

14. Se necesitan firmes reglas de procedimiento para impedir que los Estados se valgan del consenso para aprobar propuestas deficientes que son incompatibles con los principios de la justicia, la democracia, la no discriminación, el respeto de los derechos humanos y el estado de derecho. Se necesitan mecanismos de cumplimiento eficaces. Incluso en los casos en que existe una “regla” de consenso, el Secretario General ha descrito el consenso como “un privilegio ... [y] ese privilegio conlleva responsabilidad”¹². En la Asamblea General también han aflorado las preocupaciones relacionadas con el consenso:

⁵ Véase, por ejemplo, Gran Consejo de los Crees (Eeyou Istchee) y otros, “Protocolo de Nagoya sobre acceso y participación en los beneficios: las injusticias sustantivas y de procedimiento relacionadas con los derechos humanos de los pueblos indígenas”, Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, cuarto período de sesiones, Ginebra, julio de 2011.

⁶ Gran Consejo de los Crees (Eeyou Istchee) y otros, “Directrices voluntarias de la FAO sobre la gobernanza de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional: la discriminación y la subyugación de los pueblos indígenas y los derechos”. Puede consultarse en <http://quakerservice.ca/wp-content/uploads/2012/05/FAO-Natl-Food-Security-Guidelines-Governance-of-Indigenous-Tenure-Rights-GCCEI-Joint-Submission-Apr-12.pdf>.

⁷ Véase, por ejemplo, Foro Internacional de los Pueblos Indígenas sobre Cambio Climático, “Indigenous Groups Announce Grave Concern on Possible Cancun Outcome”, comunicado de prensa, 10 de diciembre de 2010.

⁸ “Declaración del Relator Especial a la Asamblea General de las Naciones Unidas, 2011”, Nueva York, 17 de octubre de 2011. Puede consultarse en <http://unsr.jamesanaya.org/statements/statement-of-special-rapporteur-to-un-general-assembly-2011>.

⁹ Véase A/HRC/10/5/Add.2, párr. 33: “Las obligaciones de derechos humanos de los miembros de la OMC y los compromisos que contraigan mediante la concertación de acuerdos en el marco de la OMC no son objeto de coordinación. ... los negociadores de cuestiones comerciales o bien no son conscientes de las obligaciones de derechos humanos de los gobiernos que representen, o *no reconocen las consecuencias para la posición que adoptan en las negociaciones comerciales.*” (sin cursiva en el original).

¹⁰ Organización Mundial de la propiedad intelectual (OMPI) (División de Conocimientos Tradicionales), “Nota sobre los mecanismos existentes para la participación de los observadores en la labor del Comité Intergubernamental sobre Propiedad Intelectual y Recursos Genéticos, Conocimientos Tradicionales y Folclore: observaciones presentadas por el Gran Consejo de los Crees (Eeyou Istchee)”, 30 de noviembre de 2011.

¹¹ Véase también Forest Peoples Programme, “FPP E-Newsletter”, abril de 2012: “The continuous, sometimes subtle, violence of conservation and development against indigenous peoples continues, unchecked even at the highest levels by the most worthy-sounding agencies of the United Nations.” Puede consultarse en <http://www.forestpeoples.org/topics/environmental-governance/publication/2012/fpp-e-newsletter-april-2012-pdf-version>.

¹² Departamento de Información Pública, “El Secretario General hace un llamamiento a los delegados para que pongan fin al estancamiento en la Conferencia de Desarme y aprovechen la ‘oportunidad colectiva de crear un mundo más seguro’”, en una reunión en la Sede; Nueva York, 24 de septiembre de 2010. Puede consultarse en <http://www.un.org/press/en/2010/sgsm13138.doc.htm>.

Desgraciadamente, el consenso ... se ha convertido en un fin en sí mismo. Se intenta conseguir primero dentro de cada grupo regional y luego en el plenario. Este sistema no ha resultado ser una forma eficaz de conciliar los intereses de los Estados Miembros. Más bien tiene el efecto de hacer que la Asamblea se limite a tratar generalidades, abandonando toda intención decidida de pasar a la acción. Los verdaderos debates que sí se celebran tienden a centrarse en el proceso más que en el fondo, y muchas de las llamadas decisiones reflejan tan solo el mínimo común denominador de opiniones muy divergentes (véase A/59/2005, párr. 159).

III. Medidas adoptadas por organizaciones internacionales que devalúan los derechos humanos de los pueblos indígenas

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

15. La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático emplea reglas de procedimiento estrictas para garantizar un proceso “impulsado por las partes”. Ese procedimiento limita seriamente las oportunidades de interacción entre las partes y los pueblos indígenas. Los pueblos indígenas se enfrentan a la marginación en las negociaciones de los instrumentos multilaterales sobre el medio ambiente. Estas injusticias de procedimiento se traducen directamente en injusticias de fondo. Normalmente, los representantes de los pueblos indígenas asisten a las negociaciones multilaterales sobre el medio ambiente en calidad de observadores. Por lo general, los observadores no tienen derecho a hacer uso de la palabra durante las negociaciones oficiales y pueden incluso no tener derecho a permanecer en la sala donde se llevan a cabo las negociaciones oficiales.

16. En diciembre de 2015, en las negociaciones sobre el cambio climático en París, los métodos seguidos por la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático ofrecieron oportunidades extremadamente limitadas para que los pueblos indígenas participasen en las negociaciones basadas en textos. Las negociaciones fueron, en cambio, conceptuales. Después de una o varias rondas de negociaciones conceptuales, los facilitadores se dedicaron a producir textos de avenencia. En las etapas finales de la Conferencia, las negociaciones eran entre partes individuales y no tenían lugar necesariamente en las salas de negociación.

17. Dado que los derechos de los pueblos indígenas son una cuestión tan compleja, la negociación “conceptual” generó confusión. Algunas Partes expresaron preocupación con respecto al uso del término “pueblos” y al concepto de derechos humanos colectivos. Ello indujo a varias partes a sugerir que cuando se hablara de los derechos humanos no se hiciera referencia a los derechos de los pueblos indígenas. Las partes intentaron entonces negociar un texto sobre derechos humanos cuando, por su propia admisión, muchos de los negociadores carecían de conocimientos básico sobre el derecho internacional de derechos humanos.

18. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) concluyó lo siguiente: “Es indiscutible actualmente que el cambio climático causado por la actividad humana tiene consecuencias negativas para el pleno disfrute de los derechos humanos. El cambio climático tiene profundas repercusiones en una amplia variedad de derechos humanos, entre ellos el derecho a

la vida, la libre determinación, el desarrollo, la alimentación, la salud, el agua y el saneamiento y la vivienda”. El ACNUDH añadió: “el cambio climático es un problema de derechos humanos y el marco de los derechos humanos debe formar parte de la solución”¹³. Sin embargo, el Acuerdo de París aprobado por la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático el 12 de diciembre de 2015 contiene una sola mención de los “derechos humanos” en todo el texto. En una parte del preámbulo se afirma:

Reconociendo que el cambio climático es un problema de toda la humanidad y que, al adoptar medidas para hacerle frente, las Partes deberían respetar, promover y tener en cuenta sus respectivas obligaciones relativas a los derechos humanos, el derecho a la salud, los derechos de los pueblos indígenas, las comunidades locales, los migrantes, los niños, las personas con discapacidad y las personas en situaciones vulnerables y el derecho al desarrollo, así como la igualdad de género, el empoderamiento de la mujer y la equidad intergeneracional.

19. Es inexacto sugerir que “... las Partes *deberían* ... respetar, promover y tener en cuenta sus respectivas obligaciones relativas a los derechos humanos”. Las obligaciones de los Estados respecto de los derechos humanos no son discrecionales. En el derecho internacional, los Estados tienen la obligación de respetar, proteger, promover y hacer efectivos los derechos humanos. En junio de 2007, el Consejo de Derechos Humanos afirmó por consenso que “la promoción y protección de todos los derechos humanos” incluye de manera permanente “los derechos de los pueblos, y de grupos e individuos específicos” (véase A/62/53, cap. IV, sec. A). Durante más de 35 años, se ha seguido la práctica de abordar los derechos colectivos de los pueblos indígenas dentro del sistema internacional de derechos humanos. Denegar los derechos humanos colectivos de los pueblos indígenas constituiría una asimilación forzada y discriminación racial.

20. En su informe de agosto de 2012 a la Asamblea General, el ex Relator Especial James Anaya indicó lo siguiente: “Estos pueblos, al encontrarse entre los principales afectados por el cambio climático, llevan años exigiendo una mayor protección de sus derechos humanos en el contexto de los debates internacionales sobre el cambio climático y una mayor participación efectiva en los debates, de conformidad con los principios de la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas”. Anaya agregó: “Además, los resultados de estos procesos deben reforzar los derechos de los pueblos indígenas afirmados en la Declaración. En ningún caso un nuevo tratado internacional u otro instrumento, o el documento final de una conferencia, menoscabarán o socavarán las disposiciones establecidas en la Declaración o en otras fuentes internacionales.” (véase A/67/301, párrs. 62 y 91).

¹³ Véase Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), *Understanding Human Rights and Climate Change*, ponencia de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos a la 21ª Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, 26 de noviembre de 2015, pág. 6.

Convenio sobre la Diversidad Biológica

Cómo se socava la condición de los pueblos indígenas

21. En noviembre de 2015, el Grupo de Trabajo Especial de Composición Abierta entre Períodos de Sesiones sobre el Artículo 8 j) y Disposiciones Conexas examinó el “Proyecto de directrices voluntarias para la elaboración de mecanismos, legislación u otras iniciativas adecuadas para garantizar el consentimiento [libre,] fundamentado previo [o la aprobación y participación] de los pueblos indígenas y las comunidades locales para acceder a sus conocimientos, innovaciones y prácticas, la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de la utilización y aplicación de esos conocimientos, innovaciones y prácticas pertinentes para la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica, y para la presentación de informes y la prevención de la apropiación ilícita de conocimientos tradicionales”¹⁴.

22. A continuación, el Grupo de Trabajo adoptó la recomendación 9/1, en la que pidió a la Conferencia de las Partes que aprobara esas directrices voluntarias en su 13ª reunión, en Cancún (México), que se celebrará del 4 al 17 de diciembre de 2016. En el párrafo 3 de las Directrices Voluntarias se establece: “Nada de lo dispuesto en las presentes directrices debería interpretarse en el sentido de que modifique los derechos o las obligaciones de las Partes en el Convenio o en el marco del Protocolo de Nagoya [sobre Acceso a los Recursos Genéticos y Participación Justa y Equitativa en los Beneficios que se Deriven de su Utilización al Convenio sobre la Diversidad Biológica]”. Esta última disposición podría implicar que los derechos o las obligaciones de las partes, en relación con los pueblos indígenas, quedan congelados. Dicho de otro modo, en relación con los pueblos indígenas, las directrices no se podrán interpretar en el futuro de manera compatible con el desarrollo progresivo del derecho internacional.

23. En octubre de 2014, la Conferencia de las partes adoptó la decisión XII/12 F¹⁵, por la que convino usar la terminología “pueblos indígenas y comunidades locales”, en vez de “comunidades indígenas y locales”, en las futuras decisiones y en los documentos secundarios preparados con arreglo al Convenio sobre la Diversidad Biológica. Si bien la decisión se refiere exclusivamente al Convenio, las decisiones y obligaciones de las partes y los procedimientos de reforma de ese tratado también se refieren a todos sus protocolos. Al mismo tiempo, la decisión agregó una serie de reservas:

- a) Que el uso de la terminología “pueblos indígenas y comunidades locales” que aparezca o pudiera aparecer en decisiones y documentos auxiliares futuros no habrá de ejercer efecto alguno sobre el significado jurídico que se recoge en el artículo 8 j) y en las disposiciones conexas del Convenio;
- b) Que el uso de la terminología “pueblos indígenas y comunidades locales” no puede interpretarse con un significado que implique o pudiera implicar para ninguna de las Partes un cambio de derechos u obligaciones en virtud del Convenio;
- c) Que el uso de la terminología “pueblos indígenas y comunidades locales” en las decisiones y documentos auxiliares futuros no habrá de constituir un

¹⁴ Convenio sobre la Diversidad Biológica, UNEP/CBD/WG8J/REC/9/1.

¹⁵ *Ibid.*, UNEP/CBD/COP/DEC/XII/12.

contexto que sirva para interpretar el Convenio sobre la Diversidad Biológica, como se recoge en el artículo 31, párrafo 2, de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, ni un acuerdo subsiguiente ni práctica subsiguiente entre las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica tal y como se recoge en el artículo 31, párrafos 3 a) y 3 b), ni tampoco un significado especial como se estipula en el artículo 31, párrafo 4, de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

24. El efecto de esta decisión ha sido congelar la interpretación de la expresión “pueblos indígenas y comunidades locales” en las futuras decisiones y en los documentos secundarios, de modo que no tenga efectos jurídicos en el Convenio sobre la Diversidad Biológica ni el Protocolo de Nagoya ni en la actualidad ni en el futuro. En el artículo 22, párrafo 1, del Convenio sobre la Diversidad Biológica se deja en claro que el Convenio no afectará a las obligaciones de los Estados partes derivadas de “cualquier acuerdo internacional existente”. Esos acuerdos incluyen claramente el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que contienen un artículo 1 idéntico sobre el derecho de todos los pueblos a la libre determinación.

25. Los órganos creados en virtud de tratados de las Naciones Unidas han confirmado en repetidas ocasiones que el derecho a la libre determinación, de conformidad con lo dispuesto en los pactos internacionales de derechos humanos, se aplica a los “pueblos indígenas del mundo”¹⁶. Los Estados que intentan restringir o denegar a los pueblos indígenas la condición de “pueblos” para menoscabar o denegar sus derechos, están violando la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁷.

26. Sería manifiestamente irrazonable llegar a la conclusión de que, en virtud del Convenio sobre la Diversidad Biológica y el Protocolo de Nagoya, la utilización de la expresión “pueblos indígenas” no tendría ninguna significación jurídica. Está bien establecido que, en una amplia gama de instrumentos internacionales que emplean la misma expresión y suelen abordar temas similares, la condición de los pueblos indígenas tenía y sigue teniendo un significado diferente con efectos jurídicos.

27. Entre los ejemplos de tratados que emplean la expresión “pueblos indígenas” sin reservas cabe mencionar la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, el documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, titulado “El futuro que

¹⁶ Véase, por ejemplo, CCPR/C/CAN/CO/5, párrs. 8 y 9; CCPR/C/PAN/CO/3, párr. 21; CCPR/C/79/Add.112, párr. 17; E/C.12/MAR/CO/3, párr. 35; y E/C.12/1/Add.94, párr. 11.

¹⁷ En lo que respecta al Pacto, véase la observación general núm. 18, párr. 7 del Comité de Derechos Humanos: “... el término ‘discriminación’, tal como se emplea en el Pacto, debe entenderse referido a toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se basen en determinados motivos, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición social, y que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas.” (sin cursiva en el original).

queremos”, y el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005. La misma expresión se utiliza también en el documento final de la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas y en el Acuerdo de París.

Trato injusto de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

28. En su preámbulo, el Protocolo de Nagoya hace referencia específicamente a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. La Corte Internacional de Justicia ha afirmado el valor de los preámbulos en la interpretación de tratados¹⁸, al igual que el artículo 31, párrafo 2 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. En cuanto a las cuestiones consideradas en la decisión XII/12 F, el Secretario Ejecutivo del Convenio sobre la Diversidad Biológica solicitó asesoramiento oficioso de la Oficina de Asuntos Jurídicos. Sin embargo, el Secretario Ejecutivo no hizo mención del Protocolo de Nagoya ni de la inclusión en su preámbulo de la Declaración de las Naciones Unidas.

29. Como ya se ha señalado, la decisión XII/12 F no podía concluir que la expresión “pueblos indígenas”, cuando se utilizara en futuras decisiones y documentos secundarios, carecería de efecto jurídico en relación con el Convenio sobre la Diversidad Biológica y el Protocolo de Nagoya. Las decisiones de la Conferencia de las Partes XII/12 A y XII/12 B¹⁵ confirman la pertinencia de la Declaración de las Naciones Unidas en la aplicación de los artículos 8 j) y 10 c), respectivamente, del Convenio sobre la Diversidad Biológica.

30. Cuando las decisiones XII/12 A y XII/12 B pusieron de relieve la importancia de la Declaración de las Naciones Unidas, el Canadá se negó a sumarse al consenso, a menos que las notas de pie de página que mencionaban la Declaración también “dejaran constancia de las reservas” formuladas por las partes. No es procedente que las partes en la Conferencia de las Partes formulen “reservas” a cualquier decisión de la Conferencia. En primer lugar, se formula una “reserva” únicamente respecto de tratados, según la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados¹⁹, y la Declaración únicamente incluía explicaciones de voto. En segundo lugar, según el artículo 37 del Convenio sobre la Diversidad Biológica y el artículo 34 del Protocolo de Nagoya no se pueden formular reservas al Convenio ni al Protocolo, salvo de conformidad con los artículos 29 y 30 del Convenio.

31. Desde 2007, los cuatro Estados que votaron en contra de la Declaración de las Naciones Unidas han cambiado oficialmente su posición. Desde esa fecha, otros Estados han refrendado la Declaración²⁰. Sería equívoco que el Convenio sobre la Diversidad Biológica recogiera explicaciones de voto formuladas en 2007 por Estados que han cambiado su posición. En todo caso, las explicaciones de voto no

¹⁸ Véase, por ejemplo, Caso relativo al derecho de asilo (*Colombia c. Perú*), Fallo de 20 de noviembre de 1950: Resúmenes de los fallos, opiniones consultivas y providencias de la Corte Internacional de Justicia (ST/LEG/SER.F/1), pág. 22; y Actividades armadas en el territorio del Congo (Nueva solicitud: 2002) (República Democrática del Congo contra Rwanda), Jurisdicción y admisibilidad, Fallo, Resúmenes de los fallos, opiniones consultivas y providencias de la Corte Internacional de Justicia, 2006 (ST/LEG/SER.F/1/Add.3), pág. 170.

¹⁹ El reglamento de la Asamblea General (A/520/Rev.17) no incluye ninguna disposición expresa sobre las reservas.

²⁰ Colombia, Samoa y Ucrania se abstuvieron en la votación de la Asamblea General en 2007 y posteriormente hicieron suya la declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

alteran la condición jurídica de la Declaración de las Naciones Unidas como instrumento de consenso.

Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural

32. El Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas ha recibido numerosas comunicaciones de organizaciones indígenas en relación con las violaciones de los derechos de los pueblos indígenas en los procesos de la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural de la UNESCO. Los procedimientos de participación existentes no están en consonancia con las normas internacionales relativas al derecho de los pueblos indígenas a participar en la adopción de decisiones sobre cuestiones que afectan a sus derechos. Los pueblos indígenas no disponen de un método eficaz para señalar sus preocupaciones respecto de los sitios del Patrimonio Mundial directamente a la atención del Comité del Patrimonio Mundial²¹.

33. En 2011, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos aprobó una resolución concreta en la que observaba con inquietud que “muchos sitios del Patrimonio Mundial se habían inscrito sin el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas en cuyos territorios se encontraban y cuyos marcos de gestión no coincidían con los principios de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”²².

34. La resolución de la Comisión Africana destacaba la inscripción de la reserva nacional del lago Bogoria (Kenya) por el Comité del Patrimonio Mundial, en 2011, en la Lista del Patrimonio Mundial sin que los endorois hubieran participado en el proceso de la adopción de la decisión y sin que hubieran dado su consentimiento libre, previo e informado, destacando que ello constituía una violación del derecho de los endorois al desarrollo en virtud del artículo 22 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y contravenía su decisión de 2009 en la causa Endorois²³.

35. En el párrafo 2 de su resolución, la Comisión Africana instaba al Comité del Patrimonio Mundial de la UNESCO y a la UNESCO “a examinar y revisar los procedimientos actuales y las directrices operacionales ... con el fin de asegurar que

²¹ Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas y otros, “Comunicación conjunta sobre la falta de aplicación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en el contexto de la Convención sobre el Patrimonio Mundial de la UNESCO”, Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, 11º período de sesiones, 7 a 18 de mayo de 2012. Puede consultarse en <http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2012/05/joint-submission-unpfii.pdf>.

²² *Resolución sobre la protección de los derechos de los pueblos indígenas en el contexto de la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural y la designación del lago Bogoria como sitio del patrimonio mundial* (núm. 197), 5 de noviembre de 2011, preámbulo.

²³ Decisión sobre la comunicación 276/2003: *Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group (on behalf of Endorois Welfare Council) v. Kenya*. Puede consultarse en http://www.achpr.org/files/sessions/46th/comunications/276.03/achpr46_276_03_eng.pdf. La decisión afirma los derechos de propiedad de los endorois a sus tierras ancestrales alrededor del lago Bogoria y exhorta a Kenya, entre otras cosas, a “reconocer los derechos de propiedad de los endorois y restituirles sus tierras ancestrales”.

la aplicación de la Convención sobre el Patrimonio Mundial esté en consonancia con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, y que los derechos de los pueblos indígenas, y los derechos humanos en general, se respeten, protejan y cumplan en las esferas del patrimonio mundial”, y en el párrafo 3 exhortaba al Comité a “considerar la posibilidad de establecer un mecanismo adecuado mediante el cual los pueblos indígenas puedan asesorar al Comité del Patrimonio Mundial y participar efectivamente en los procesos de formulación de decisiones”. El Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas han hecho recomendaciones similares²⁴.

36. Como resultado de ello, en 2015 el Comité del Patrimonio Mundial añadió a las Directrices Operacionales una disposición relativa a la participación de los pueblos indígenas en la designación de los sitios del patrimonio mundial. Ahora las Directrices alientan a los Estados a “demostrar, según proceda, que el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas se ha obtenido, entre otras cosas, mediante la presentación pública de candidaturas en los idiomas adecuados y la celebración de consultas y audiencias públicas”. Sin embargo, la obtención del consentimiento de los pueblos indígenas aún no es un requisito obligatorio, y la medida en que los pueblos indígenas participan en los procesos de nominación sigue estando a discreción de los Estados pertinentes.

37. La misma crítica se aplica a la gestión de los sitios ya inscritos. Los debates del Comité del Patrimonio Mundial de la UNESCO, en 2015, revelaron una fuerte resistencia por parte de numerosos Estados a la adopción de verdaderas salvaguardias de procedimiento para los derechos de los pueblos indígenas. Varios Estados cuestionaron incluso el concepto “de pueblos indígenas”, incluidos algunos Estados que habían hecho suya la Declaración de las Naciones Unidas, como es el caso de Francia y el Senegal. Asimismo, el Comité rechazó explícitamente una propuesta de dar a publicidad los documentos sobre candidaturas al patrimonio mundial, una vez recibidos por la UNESCO. A menos que un Estado determinado publique los documentos sobre la candidatura voluntariamente, estos serán accesibles solo a los miembros del Comité, no a los pueblos indígenas afectados ni al público²⁵.

38. El Comité del Patrimonio Mundial de la UNESCO ha indicado que volverá a examinar las cuestiones relativas a la participación indígena tras la aprobación de la

²⁴ Véase, por ejemplo, E/2011/43, párrs. 40 a 42; E/2013/43, párr. 23; A/HRC/21/52, sec. II.D, propuesta 9; A/HRC/30/53, anexo; A/67/301, párrs. 33 a 42, y A/HRC/25/74, pág. 127. Véase también Asociación Internacional de Derecho, “Derechos de los Pueblos Indígenas”, informe final, Conferencia de Sofía, 2012, págs. 17 a 19.

²⁵ Endorois Welfare Council, Saami Council and International Work Group for Indigenous Affairs, “Joint statement on the continued lack of protection of the rights of indigenous peoples with respect to their cultural heritage in the context of UNESCO’s World Heritage Convention”, Puede consultarse en http://www.iwgia.org/iwgia_files_news_files/1234_EM RIP_2015_Statement_of_IGIA_Endorois_welfare_Council_and_Saami_Council.pdf. Para la posición de Francia, véase también Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), “States Parties’ comments to the Draft Policy for the integration of a Sustainable Development Perspective into the Processes of the World Heritage Convention”. Puede consultarse en <http://whc.unesco.org/en/sessions/20ga/documents/>.

política de la UNESCO sobre los pueblos indígenas²⁶. Se espera que, una vez aprobada, esta política proporcione “orientación al personal y los comités a fin de que apliquen efectivamente [la Declaración de las Naciones Unidas] en todos los componentes de la labor de la UNESCO”²⁷. Sin embargo, se han hecho muy pocos progresos en la elaboración y aprobación de la política. Por consiguiente, el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas exhortó a la UNESCO a redoblar sus esfuerzos para ultimar la política, en cooperación con los pueblos indígenas y los tres mecanismos de las Naciones Unidas con mandatos específicos sobre los derechos de los pueblos indígenas (véase A/HRC/30/53, anexo, párr. 31).

Organización Mundial de la Propiedad Intelectual

39. Los Estados miembros de la OMPI han adoptado medidas para menoscabar los derechos humanos de los pueblos indígenas. La redacción y el diálogo en relación con los diversos textos que se están examinando en el Comité Intergubernamental de la OMPI sobre los derechos de los pueblos indígenas a la propiedad intelectual, los recursos genéticos, los conocimientos tradicionales y las expresiones culturales tradicionales se han visto afectados. Una medida de procedimiento problemática es que las organizaciones indígenas deben obtener la aprobación de los Estados miembros para poder participar en la labor del Comité Intergubernamental de la OMPI. Esa medida está en contradicción con el artículo 18 de la Declaración de las Naciones Unidas²⁸. Además, ha habido repetidas quejas de que las reglas de procedimiento establecidas y acordadas para la negociación de un instrumento en el marco del Comité Intergubernamental de la OMPI no han sido respetadas por los Estados miembros.

40. Los Estados miembros de la OMPI sostienen que ellos deberían ser los “beneficiarios de la protección”, en lugar de establecer instituciones controladas por indígenas cuando se desconocen los propietarios de los conocimientos. Además, los Estados han procurado lograr un amplio reconocimiento de la noción de que los conocimientos indígenas son de “dominio público” o “patrimonio común”, denegándoles así la categoría de conocimientos indígenas. Por otra parte, los Estados han tratado de eliminar las referencias al derecho consuetudinario en el contexto del reconocimiento de daños y beneficios, a pesar del hecho de que tanto la Declaración de las Naciones Unidas como el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, de 1989, disponen que la cultura y los derechos culturales estarán protegidos por las leyes y las prácticas existentes de los pueblos indígenas o por sistemas *sui generis*.

41. Desgraciadamente, los Estados y los intereses conexos de las empresas de productos farmacéuticos, las empresas multinacionales y otros han puesto sus propios intereses en el centro de esos debates. Aunque la OMPI ha hecho algunos esfuerzos para promover la participación indígena, esa participación ha sido

²⁶ Comité del Patrimonio Mundial, decisión 39 COM 11, párr. 10.

²⁷ UNESCO, “Informe sobre el cumplimiento de la meta y los objetivos del Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo (2005-2014): respuesta al cuestionario”, febrero de 2014, pág. 3. Puede consultarse en <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/2014/unesco.pdf>.

²⁸ OMPI, folleto núm. 12. Puede consultarse en <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuideIPIleaflet12en.pdf>.

limitada debido a la falta de recursos. El Foro Permanente ha pedido “a los Estados, las fundaciones y otras organizaciones que contribuyan al Fondo Voluntario de la OMPI para las Comunidades Indígenas y Locales Acreditadas”.

42. Hasta la fecha, la OMPI no se ha centrado en la necesidad de establecer un régimen que responda plenamente a la situación, las condiciones y los derechos singulares de los pueblos indígenas. Por el contrario, la OMPI ha tratado de ajustar a los pueblos indígenas a las normas, políticas y leyes sobre derechos de autor, patentes, marcas comerciales, comercio y diseño industrial. Esas cuestiones deberían abordarse en plena colaboración con los pueblos indígenas y teniendo en cuenta las normas mínimas de la Declaración de las Naciones Unidas, a fin de elaborar un régimen innovador que salvaguarde su patrimonio cultural, sus derechos y su identidad.

43. Los pueblos indígenas no deben ser excluidos del régimen de la propiedad intelectual existente de la OMPI. Habría que disponer de un marco que, en primer lugar, defienda las normas mínimas de derechos humanos consagradas en la Declaración de las Naciones Unidas y se complemente luego con otras medidas para salvaguardar los derechos humanos de los pueblos indígenas. En consonancia con su derecho a la libre determinación, los pueblos indígenas pueden decidir participar y tomar el camino de los derechos de propiedad intelectual existentes. Sin embargo, primero han de establecerse normas, derechos y un régimen específicos para abordar y salvaguardar plenamente el estatuto y los derechos singulares de los pueblos indígenas.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

44. La FAO ha adoptado posiciones progresistas que prestan apoyo a los derechos humanos de los pueblos indígenas y la Declaración de las Naciones Unidas. La política de la FAO sobre los pueblos indígenas y tribales de 2010 resalta lo siguiente:

“Las actividades de la FAO que afecten a los pueblos indígenas se guiarán por el enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos, partiendo de la premisa de que todas las personas deben vivir con dignidad y alcanzar las normas más elevadas de la humanidad garantizadas por el derecho internacional de los derechos humanos. En particular, se guiarán por los principios básicos expresados en este documento de política y por la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.”

Sin embargo, en la negociación de acuerdos internacionales con arreglo a las reglas de procedimiento de la FAO, los Estados pueden adoptar posiciones que son considerablemente inferiores a las normas internacionales de derechos humanos existentes, incluidas las proclamadas en la política de la FAO sobre los pueblos indígenas y tribales.

45. Las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional de 2012 de la FAO omiten caracterizar los derechos de tenencia de la tierra y los recursos como derechos humanos (véanse los párrs. 3.2 y 4.3) e implican de manera ambigua que la condición jurídica de la Declaración de las Naciones

Unidas puede ser nada más que “un compromiso voluntario” (párrs. 9.3 y 12.7). Las Directrices también alteran injustamente el concepto jurídico de “consentimiento libre, previo e informado” al añadir “y teniendo en cuenta las posiciones y opiniones particulares de cada Estado” (véase el párr. 9.9).

46. Un propósito fundamental de las Directrices Voluntarias es mejorar la “gobernanza responsable” en el contexto nacional. Sin embargo, es poco probable que ello se consiga de manera justa y edificante. No existe un marco global compatible con los derechos humanos que deban respetar todos los agentes. Aunque está relacionado con la gobernanza y la seguridad alimentaria, el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación no está explícitamente incluido en las Directrices. En su lugar, se declara: “Estas Directrices deberían interpretarse y aplicarse de conformidad con los sistemas jurídicos nacionales y sus instituciones” (véase el párr. 2.5). En el contexto crucial de las tierras y los recursos y la seguridad alimentaria, las Directrices no tratan del respeto y la protección por los Estados del derecho de los pueblos indígenas al gobierno propio, mediante sus propias instituciones de adopción de decisiones.

47. Las Directrices Voluntarias debilitan los “compromisos internacionales” de los Estados al introducir el concepto de “compromisos voluntarios”. Esa caracterización no existía en las Directrices Voluntarias en Apoyo de la Realización Progresiva del Derecho a una Alimentación Adecuada en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional. En sus observaciones sobre una versión anterior de las Directrices, el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación advirtió que el énfasis excesivo en su carácter “voluntario” podría llevar a los Estados a “subestimar sus obligaciones” y a socavar las normas existentes²⁹.

48. James Anaya, ex Relator Especial, subrayó en 2013 que, en relación con las Directrices, se habían “planteado quejas tanto sustantivas como de procedimiento. En particular, algunos pueblos y organizaciones indígenas han expresado su preocupación de que ciertas disposiciones tengan un menor alcance que las normas ya acordadas respecto a los derechos a las tierras y los recursos, que son derechos esenciales de los pueblos indígenas”. Anaya añadió:

“Las Directrices podrían mejorarse si tuvieran más en cuenta las normas y consideraciones especiales relativas a los pueblos indígenas”. El Relator Especial se ha manifestado sistemáticamente en contra de las interpretaciones restrictivas de textos que afecten a los derechos humanos, y ha preferido adoptar una interpretación amplia y progresiva de los instrumentos escritos cuando sea posible, así como alentar a los Estados y a otros agentes a que apliquen siempre las directrices y las políticas relativas a los pueblos indígenas de conformidad con el espíritu y los términos de la Declaración sobre los Derechos de los pueblos indígenas” (véase E/2013/43, párrs. 45 y 47).

²⁹ ACNUDH, “Comentarios sobre el borrador preliminar de las Directrices Voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques”, Olivier De Schutter, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, 16 de mayo de 2011. Puede consultarse en http://www.srfood.org/images/stories/pdf/otherdocuments/20110516_comments-zero-draft-guidelines_en.pdf.

Banco Mundial

49. Expresando su preocupación por la divergencia sistemática entre la práctica del Banco y los derechos de los pueblos indígenas, en 2013 el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas recomendó lo siguiente: “El Foro Permanente recomienda que el Banco Mundial haga que su política relativa a los pueblos indígenas (OP 4.10) sea plenamente conforme con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. El Foro concede particular importancia a la necesidad de que el Banco Mundial adopte la norma del consentimiento libre, previo e informado y, en general, institucionalice y haga operativo un enfoque basado en los derechos humanos” (véase E/2013/43, párr. 56; véase también E/C.19/2013/15).

50. Cuando los Estados reafirmaron su compromiso con los derechos indígenas en la Conferencia Mundial de los Pueblos Indígenas, el Banco Mundial procuró obtener consenso sobre una propuesta para permitir a los gobiernos que optaran por no aplicar en absoluto la política de salvaguardias de los pueblos indígenas, en favor de un “enfoque alternativo” de esa salvaguardia. La salvaguardia de los pueblos indígenas fue la única normativa en que el Banco Mundial ofreció una cláusula facultativa de exclusión.

51. El Banco Mundial ha hecho muy pocos esfuerzos concretos para entablar un diálogo con los pueblos indígenas sobre sus políticas de salvaguardia. Esto está en contradicción con el artículo 18 de la Declaración de las Naciones Unidas y parece indicar un proceso de mala fe por parte del Banco Mundial y sus Estados miembros. Es crucial que el Banco Mundial y otros bancos de desarrollo se muestren receptivos a las recomendaciones del Foro Permanente en que se les pide que adopten políticas que se ajusten plenamente a la Declaración de las Naciones Unidas y otras normas internacionales de derechos humanos.

52. En lo que respecta a sus políticas de salvaguardia, el Banco Mundial ha sido duramente criticado por los pueblos indígenas y muchos otros. Por ejemplo, en una carta de diciembre de 2014 dirigida al Presidente del Banco Mundial por 28 relatores especiales y expertos independientes, se afirmaba lo siguiente: “En momentos en que el Banco trata de revisar y adaptar su enfoque de las salvaguardias a los retos del siglo XXI, ... es imperativo que las normas se basen en un reconocimiento de la importancia fundamental de respetar y promover los derechos humanos. ... En cambio, a juzgar por las normas contemporáneas, el documento parece hacer lo imposible para evitar toda referencia a los derechos humanos y el derecho internacional de derechos humanos, excepto las referencias superficiales”³⁰.

IV. Conclusiones y recomendaciones

53. A fin de salvaguardar los derechos de los pueblos indígenas y el sistema internacional de derechos humanos, es imperativo reformar las reglas de procedimiento de las organizaciones internacionales. Esta labor debería llevarse a cabo con la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas, en un espíritu de

³⁰ Relatora especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos y otros, Carta dirigida al Presidente del Banco Mundial, Jim Yong Kim, el 12 de diciembre de 2014. Puede consultarse en <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/EPoverty/WorldBank.pdf>.

colaboración y respeto mutuo, en consonancia con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

54. Algunos Estados y organismos internacionales tienen políticas positivas relacionadas con los pueblos indígenas y la Declaración de las Naciones Unidas. Sin embargo, cuando los Estados negocian nuevos instrumentos internacionales, incluso en el seno de esas organizaciones internacionales más receptivas, la condición y los derechos de los pueblos indígenas suelen ser afectados adversamente, y se deja de lado su participación.

55. Las reglas de procedimiento anticuadas invitan a cometer abusos sin fin contra las poblaciones indígenas. Al no existir prácticamente ningún control en esas reglas, los Estados parecen gozar de entera libertad para proponer y acordar disposiciones discriminatorias o deficientes. Estas injusticias de procedimiento se traducen en injusticias de fondo.

56. La práctica está impulsada generalmente por el consenso, de manera que prevalece el mínimo común denominador. Independientemente de las consecuencias perjudiciales para los pueblos indígenas, otros Estados participantes no formulan ninguna objeción oficial.

57. El resultado es un debilitamiento del sistema internacional de derechos humanos y del estado de derecho. Es inadmisibles que los Estados y las organizaciones internacionales interesadas muestren sistemáticamente falta de determinación y voluntad política para prevenir o reparar esas injusticias, y para salvaguardar el sistema internacional de derechos humanos.

58. Todas esas violaciones de los derechos de los pueblos indígenas son incompatibles con las obligaciones de los Estados en virtud de la Carta de las Naciones Unidas y el derecho internacional de los derechos humanos. Es crucial que las organizaciones internacionales utilicen la Declaración de las Naciones Unidas como estándar y marco siempre que la condición y los derechos de los pueblos indígenas puedan verse afectados. Es esencial que las organizaciones internacionales y sus Estados miembros se informen plenamente del carácter especial de la condición y los derechos humanos de los pueblos indígenas.

59. Los organismos especializados y otras organizaciones intergubernamentales deben reformar sus reglas de procedimiento con carácter urgente, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas. En ningún caso ha de permitirse que las propuestas de un Estado sobre cualquier asunto violen la Carta. Las reglas de esas organizaciones deben ser plenamente compatibles con los artículos 41 y 42 de la Declaración de las Naciones Unidas. Deben adoptarse reglas especiales para que los gobiernos indígenas puedan participar como gobiernos y no como organizaciones no gubernamentales.

60. En el marco de sus respectivos mandatos, los órganos creados en virtud de tratados de las Naciones Unidas y los órganos regionales de derechos humanos tienen un importante papel que desempeñar en el establecimiento de las normas y la jurisprudencia pertinentes. Del mismo modo, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y los relatores especiales de las Naciones Unidas y otros expertos independientes deben desempeñar una función al respecto. El examen periódico universal del Consejo de Derechos Humanos también debería utilizarse para alentar

a los Estados a cumplir con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

61. El Foro Permanente insta a los organismos especializados de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales a que incluyan, en su información anual al Foro, información actualizada sobre las medidas adoptadas para reformar sus reglas de procedimiento en consonancia con el derecho internacional de derechos humanos.

62. Los Estados deberían abstenerse de invocar el derecho interno o la legislación nacional a fin de soslayar el derecho internacional de derechos humanos y sus correspondientes obligaciones. Los Estados no deben pretender que las normas internacionales de derechos humanos “estén sujetas a” o sean “conformes con” la legislación nacional. Por el contrario, los Estados, junto con los pueblos indígenas, deben elaborar leyes a nivel nacional para asegurar que las leyes y las políticas internas relativas a los derechos de los pueblos indígenas estén en consonancia con la Declaración de las Naciones Unidas.

63. En relación con el medio ambiente, el desarrollo, los derechos humanos, la seguridad y otras cuestiones, la cooperación internacional debe ser totalmente inclusiva de los pueblos indígenas y ofrecerse de buena fe. Como subrayó la Corte Internacional de Justicia, “Uno de los principios básicos que rigen la creación y el cumplimiento de obligaciones jurídicas, cualquiera que sea su fuente, es el principio de la buena fe. La confianza recíproca es una condición inherente a la cooperación internacional, en particular en una época en que esta cooperación se está volviendo esencial en muchos ámbitos”³¹.

³¹ *Caso relativo a los ensayos nucleares (Australia c. France)*, Fallo, *Resúmenes de los fallos, opiniones consultivas y providencias de la Corte Internacional de Justicia*, 1974, ST/LEG/SER.F/1, pág. 134.